



MALI

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE—REUSSIR LA DECENTRALISATION FINANCIERE

Octobre 2015

Le présent rapport d'assistance technique au Mali a été préparé par une équipe du Département des finances publiques du Fonds monétaire international. Il s'appuie sur les informations disponibles en Février 2015, date à laquelle il a été achevé.

Un exemplaire de ce rapport peut être obtenu à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : +1 202 623 7430 • Télécopie : +1 202 623 7201
Courriel : publications@imf.org Site Internet : <http://www.imf.org>
Prix unitaire (imprimé) : 18 dollars

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**



FONDS
MONÉTAIRE
INTERNATIONAL

Département des
finances publiques



MALI

*REUSSIR LA DECENTRALISATION
FINANCIERE*

Février 2015

Benoit Taiclet, Marie Laure Berbach, Moussé Sow

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

REUSSIR LA DECENTRALISATION FINANCIERE

Benoit Taiclet, Marie Laure Berbach, Moussé Sow

Février 2015

ABREVIATIONS	5
PREFACE	6
RESUME DES RECOMMANDATIONS	7
I. ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION AU MALI	9
A. L'ANCRAGE INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION AU MALI	9
B. LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES, UN PRINCIPE FORTEMENT ENCADRE	12
C. L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES DECENTRALISEES	16
II. LA DECENTRALISATION FINANCIERE : QUELLE AMPLEUR POUR QUEL OBJECTIF ?	21
A. LES BESOINS DES COLLECTIVITES POUR ASSUMER LEURS COMPETENCES	25
B. LES RECETTES DISPONIBLES DANS LES REGIONS	30
C. LE SEUIL DE DECLENCHEMENT D'UNE DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT	33
III. LA DECENTRALISATION FINANCIERE : QUELLE DEMARCHE POUR QUELS NIVEAUX ?	36
A. PRESERVER LA STABILITE DU CADRE MACRO BUDGETAIRE	36
B. OPTIMISER LES RESSOURCES PROPRES	39
C. ASSURER UNE JUSTE ET LISIBLE ALLOCATION DES TRANSFERTS AUX COLLECTIVITES	41
D. LA REGIONALISATION, UNE PRIORITE	44
E. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	46
IV. LA DECENTRALISATION FINANCIERE : QUELLE DEMARCHE POUR UNE BONNE GOUVERNANCE LOCALE ?	47
A. LA GOUVERNANCE LOCALE AU MALI, ETAT DES LIEUX ET RISQUES	47
B. LA NECESSAIRE MONTEE EN PUISSANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	53
C. INSTAURER UN CADRE FAVORABLE A UNE BONNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE ET FINANCIERE	57
D. INSTAURER UN CADRE DE RESPONSABILITE	62
ENCADRES	
1. Les principaux textes de la décentralisation	10
2. La Régionalisation, Nouvelle Etape de la Décentralisation au Mali	23
3. Approche par les Compétences, Limites et Caveat	30
4. Approche par les Recettes, Limites et Caveat	32
5. Seuil de décentralisation, Limites et Caveat	35
6. Hypothèses Sous-tendant le Calcul du Coût de la Décentralisation Financière	37
7. Les Voies d'Amélioration de la Fiscalité Locale	40
8. L'optimisation des Ressources Propres ne Couvrira pas les Besoins	41
9. Le Mécanisme d'Allocation des Subventions d'Investissement par l'ANICT	43
10. Les Niveaux de Décentralisation dans les Pays de l'UEMO	44
11. les Contrats de Plan Etat Région	61

FIGURES

1. Carte Administrative du Mali _____	11
2. Ressources de fonctionnement et d'investissement des collectivités _____	17
3. Ressources Propres des Collectivités Territoriales _____	18
4. Part des ressources locales (% PIB et % Budget) _____	19
5. Ressources et Dépenses de Fonctionnement des Collectivités Territoriales _____	20
6. Parts Relatives des Dépenses de Fonctionnement et d'Investissement _____	21
7. Contribution des Régions au Budget de l'Etat _____	30
8. Evolutions de la pauvreté _____	33
9. Evolution de l'indice de développement humain _____	34
10. Effectifs des collectivités territoriales par filière _____	54
11. Effectifs des Collectivités par Catégorie _____	54
12. Composition du code d'unité fonctionnelle _____	68

TABLEAUX

1. Compétences des collectivités territoriales _____	13
2. Organisation de la fonction de tutelle des collectivités _____	15
3. Tableau des Opérations Financières des Collectivités Territoriales _____	17
4. Taux d'Exécution des Budgets 2011–13 _____	19
5. Cibles Quantitatives de Décentralisation Financière _____	24
6. Budget de l'État 2014, Dépenses par Secteur d'Intervention _____	25
7. Transferts Financiers de l'État aux Collectivités Territoriales _____	26
8. Dépenses de l'État au Profit du Niveau Local _____	26
9. Transferts Possibles au Profit du Niveau Local _____	29
10. Structure des Recettes Locales et Nationale _____	32
11. Degré de satisfaction par rapport à la qualité des services décentralisés _____	34
12. Surcoûts de la décentralisation _____	38
13. Indicateurs de gouvernance des collectivités territoriales _____	48
14. Les acteurs du contrôle de la chaîne de la dépense locale _____	50
15. Déploiement des Services Chargés de la Tutelle Financière _____	51
16. Effectifs Déconcentrés de l'État dans les Régions _____	52
17. Mouvements des Agents de l'État entre les Régions _____	55
18. Effectifs théoriques et réels des services déconcentrés de la direction du _____	56

ANNEXES

1. Méthode d'analyse du budget de l'État par unité fonctionnelle _____	68
2 : Modèle utilisé pour calculer le seuil de d'impact positif de la décentralisation _____	70
3 : Quelques exemples de formules de transfert dans des pays comparables au Mali _____	72

ABREVIATIONS

ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
CCAD	Cellule de Coordination et d'Appui à la Décentralisation
CCOSAD	Comités Communaux d'Orientation, de Coordination des Actions de Développement
CDI	Commissariat du Développement Institutionnel
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CLOCSAD	Comités Locaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CNO	Comité National d'Orientation des Appuis Techniques aux Collectivités Territoriales
CROCSAD	Comités Régionaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
DGB	Direction générale du budget
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DCPND	Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la comptabilité publique
FCFA	Franc CFA
FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriale
PDI	Programme de Développement Institutionnel
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UF	« Unités Fonctionnelles » services récipiendaires de crédits du budget de moyens

PREFACE

Suite à une demande formulée par le Ministre des finances et du budget du Mali, une mission du Département des finances publiques du FMI a séjourné à Bamako du 14 au 28 janvier 2015 afin d'appuyer la révision du cadre macro-budgétaire, légal et financier pour accompagner la décentralisation. La mission s'est concentrée sur : (i) l'actualisation des hypothèses et du cadre macro-budgétaire définis par les autorités lors d'un atelier gouvernemental le 11 mars 2014 ; (ii) la définition de règles et d'un cadre financier pour le transfert progressif de compétences et de ressources au niveau des régions ; (iii) des propositions pour assurer une bonne gouvernance financière locale.

La mission a été accomplie par M. Benoit Taiclet, chef de mission ; M. Moussé Sow économiste du département des finances publiques, et Madame Marie-Laure Berbach experte du Département des finances publiques du FMI.

La mission a été reçue par Son Excellence Monsieur Mamadou Igor Diarra, Ministre de l'économie et des finances et ses collaborateurs proches : M. Sidiki Traoré, Conseiller du Ministre chargé des Finances, et Mme Zamilatou Cissé, Secrétaire générale du ministère de l'économie et des finances, et par Monsieur Ibrahim Hamma, Secrétaire général du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation.

Les membres de la mission tiennent à exprimer leur sincère appréciation pour l'organisation des travaux par le cabinet du ministre, pour la disponibilité des services et pour la qualité et la transparence des échanges avec plusieurs personnalités et leurs collaborateurs :

Monsieur Mamadou Diakité, 1^{er} vice président, Monsieur Mamadou Traoré, 1^{er} questeur et des élus du Haut Conseil des Collectivités du Mali, Monsieur Ousmane Sy, ancien ministre de la décentralisation, Monsieur Malick Alhousseini, ancien ministre, expert auprès du haut représentant du Président de la République pour le dialogue inclusif inter malien, Monsieur Kloussama Goita, Président de la section des comptes; M. Amadou Ousmane Touré, Vérificateur général ; Monsieur Sambou Wagué ancien ministre, coordinateur des réformes du plan d'action triennal, Monsieur Alhassane Ag Hamed Moussa, ancien ministre, Directeur national du contrôle financier, Monsieur Boubacar Ben Bouillé, Directeur national du trésor et de la comptabilité publique, Monsieur Robert Diarra, Directeur général du budget ; Monsieur Adama Sissouma, Directeur Général des Collectivités Territoriales ; Monsieur Ahmadou T. Haidara, Chef du Bureau Central de la Solde ; Monsieur Alassane Maiga, Directeur national adjoint de la planification du développement ; Monsieur Amara Traoré, Directeur Général par intérim de l'agence nationale pour l'investissement des collectivités territoriales; Monsieur Souleymane Traoré, Directeur général des finances et du matériel (Ministère de la Santé) ; Monsieur Chaka Bagayoko, Directeur général des finances et du matériel (Ministère de l'Education Nationale) ; Monsieur Seydou Moussa Traore, Directeur général de l'institut national de la statistique.

Elle a pu discuter ses conclusions et ses recommandations avec des représentants des différents partenaires au développement, dont Monsieur Gilles Huberson, Ambassadeur de France au Mali, Monsieur Paul Numa, représentant résident de la Banque Mondiale, Monsieur Giovanni Squadrito ses collègues de la représentation de l'Union Européenne, Monsieur Peter d'Huys de l'ambassade de Belgique.

La mission tient enfin à remercier M. Anton Op de Beke, Représentant Résident du FMI et M. Bakary Traore, économiste résident, pour leur disponibilité et leur assistance dans l'organisation de la mission.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Etat des lieux

La décentralisation au Mali est un processus ancien, ancré dans le dispositif institutionnel et il a délivré au fil du temps des résultats en particulier au niveau des communes. Les exécutifs communaux sont entrés depuis plus de trois décennies dans le paysage socio culturel local. Ils ont mis en place de services de base, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et un relatif aménagement du territoire de proximité. Pour autant, les collectivités locales sont encore loin de posséder les moyens financiers et humains pour assumer leurs compétences, ce qui a pu obérer l'atteinte d'objectifs essentiels tels que l'unité territoriale, le développement local, et la lutte contre la pauvreté dans l'arrière pays malien. Le déploiement des services déconcentrés de l'Etat, au demeurant peu encadrés et faiblement financés, n'a pas suffi à dynamiser le développement local. Le thème de la décentralisation s'est réimposé au cœur du débat national, à la lumière de la crise du septentrion malien, et de la dramatique instabilité politique et militaire qui s'est ensuivie.

Ambitions et risques de la régionalisation

Depuis 2013, se dessine un nouveau schéma particulièrement ambitieux mais encore mal défini. Il s'agit selon les dernières hypothèses connues de redessiner la carte des régions et des cercles et d'accroître les transferts aux collectivités pour atteindre un tiers des ressources budgétaires. Pour bien resituer ces objectifs : il s'agit, en trois ou quatre ans, de multiplier par deux ou trois les budgets locaux, (selon l'hypothèse retenue), de porter le nombre de régions de 8 à 20 (deux d'entre elles étant désertiques), de consolider la communalisation. Si elle est mal conduite, cette nouvelle étape, dite de régionalisation, sera porteuse de risques :

- **Si les nouvelles entités sont mal définies ou inconsistantes**, la gestion locale peut conduire à un emploi très inadapté et inefficace des ressources.
- **Si les allocations aux collectivités sont mal évaluées**, les ressources resteront insuffisantes et peu prévisibles, et les politiques locales et inefficaces, porteuse d'un faible impact économique et social, voire source d'un endettement local mal maîtrisé.
- **Si le dispositif de transferts reste inadapté aux spécificités**, il pourrait accroître encore les inégalités territoriales, appauvrir l'Etat sans enclencher un rythme de croissance et de développement vertueux.

La démarche proposée ci-après

- **Arrêter une architecture optimale** : le découpage finalement retenu devrait adopter le meilleur compromis possible entre la prise en compte des spécificités et la viabilité des entités locales. Le niveau régional semble le mieux adapté à la conduite des actions de développement d'envergure qui motive ce transfert massif de ressource.
- **Optimiser les ressources des collectivités** : il s'agit de revoir la fiscalité locale pour l'optimiser (mais elle ne couvrira à elle seule l'ensemble des besoins), et d'instaurer un dispositif de transferts de l'Etat lisible, équitable, adapté aux besoins et ancré sur les ressources nationales.
- **Instaurer une bonne gouvernance financière** : sauf à renforcer les capacités des agents et des élus, instaurer un véritable régime de responsabilités et un appui technique efficace, la gestion locale pourrait se révéler chaotique et néfaste.

Liste et séquençage des recommandations

Réformer le système de calcul des dotations	<i>Il s'agit d'appliquer une formule d'allocation-péréquation simple équitable, prévisible et ancrée sur l'économie du pays dans le but d'accroître la transparence (transfert primaire) et l'équité (transfert secondaire)</i>	2016
Optimiser les ressources propres	<i>L'objectif est d'assoir les ressources des collectivités sur le développement de leurs territoires afin de déclencher le cercle vertueux d'autonomisation et de développement local.</i>	2016–18
Séquencer la régionalisation	<i>Il s'agit d'éviter le foisonnement de collectivités et de centrer la réforme sur la région).</i>	2015
Piloter la décentralisation	<i>Mettre en place un cadre de travail au sein de l'État pour préparer et accompagner la décentralisation</i>	2015–18
Renforcer les capacités	<i>Développer les compétences des agents des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales au service de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique</i>	2016–18
Consolider une dorsale financière	<i>Donner aux services déconcentrés de l'État les moyens d'exercer pleinement leur mission de tutelle financière dans le cadre d'une décentralisation renforcée</i>	2016–18
Développer le pilotage budgétaire	<i>Mettre en place les outils permettant de détecter et de maîtriser les risques financiers</i>	2016
Rationaliser et conforter le contrôle externe	<i>Élargir le périmètre et la portée du contrôle a posteriori des comptes et de la gestion publique</i>	2015–18

I. ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION AU MALI

1. **La décentralisation est un mode d'organisation administrative et institutionnelle**, par lequel l'Etat transfère une partie de ses attributions à des collectivités dotées de la personnalité juridique. La décentralisation vise à favoriser le développement économique et le progrès social, elle poursuit généralement plusieurs objectifs à la fois politique, économique et social soit, respectivement : (i) préserver l'unité et ménager la diversité ; (ii) optimiser le développement économique dans les secteurs où une gestion de proximité est source d'efficacité ; et (iii) rapprocher le pouvoir des administrés pour gérer la collectivité au mieux des intérêts de ses membres. La décentralisation se caractérise en principe par une triple forme d'autonomie :

- **Autonomie matérielle** : la collectivité dispose d'un patrimoine et d'affaires propres ;
- **Autonomie organique** : les affaires de la collectivité sont gérées par des organes qui lui sont propres et qui sont redevables des actes qu'ils prennent ;
- **Autonomie fonctionnelle** : la collectivité gère librement ses affaires dans le cadre de la loi qui limite également la tutelle de l'Etat.

A. L'ancrage institutionnel de la décentralisation au Mali

2. **La décentralisation est une pratique ancrée dans le cadre juridique.** La volonté de décentralisation, exprimée dès les lendemains de l'indépendance, est consacrée dans la constitution de 1992, avec pour principe la libre administration des collectivités territoriales¹. Dès cette époque, la décentralisation est envisagée comme un facteur de sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale. Le cadre institutionnel est alors ancré dans la législation puis épisodiquement actualisé (Encadré 1). Le cadre administratif effectif² comporte en 2014 : 703 communes, composées de villages / fractions (en milieu rural) ou de quartiers (en milieu urbain), 49 cercles, 8 régions et le district de Bamako composé de six communes. Tous ces territoires sont érigés en collectivités territoriales. Les conseillers communaux, parmi lesquels le maire est désigné, sont élus au suffrage universel direct, ceux des régions et des cercles par des collèges électoraux issus des collectivités de niveau inférieur (les conseils municipaux élisent les conseils de cercle qui à leur tour élisent les conseils de région).

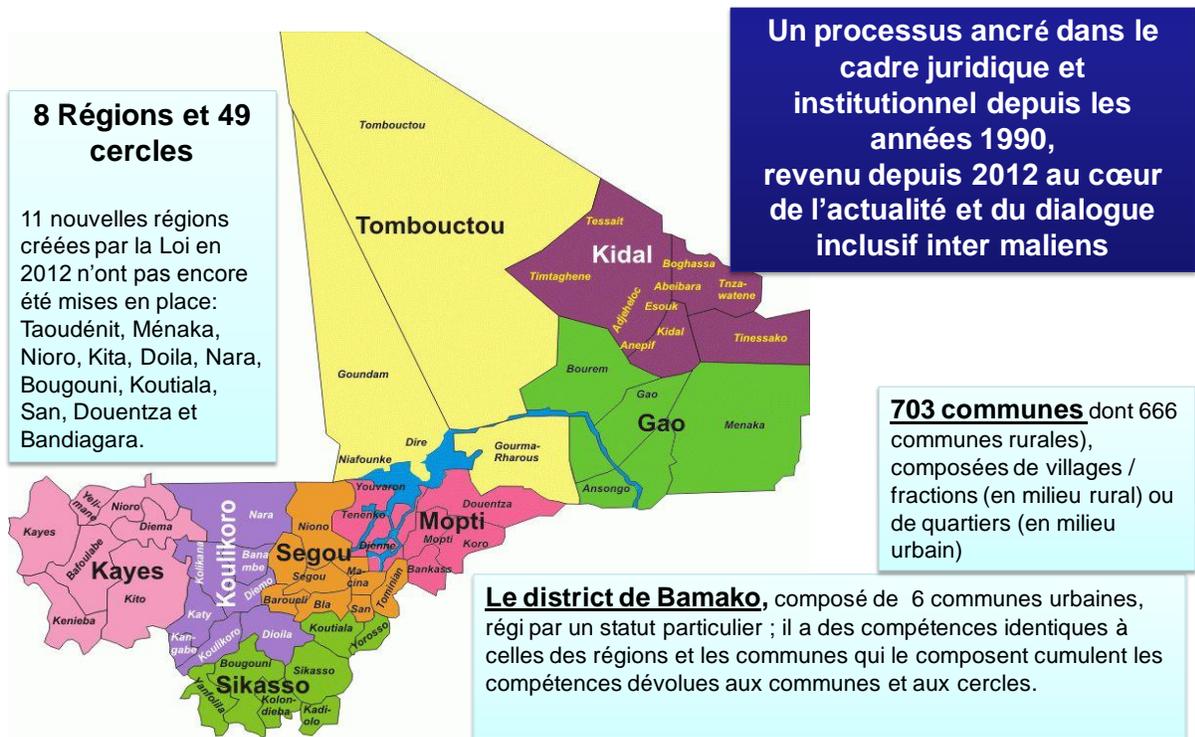
¹ Constitution de 1992, articles 97 et 98

² Les onze nouvelles régions créées par la loi de 2012 ne sont pas encore une réalité administrative.

Encadré 1. Les Principaux Textes de la Décentralisation

- Loi 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 2012-005 du 23 janvier 2012
- Loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire (d'application progressive à l'horizon 2018)
- Loi 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales ;
- Loi n° 95-034 du 12 avril 1996 portant code des collectivités territoriales, abrogée et remplacée par la loi n° 2012-007 du 7 février 2012
- Loi n° 2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions
- Loi n° 96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent
- Loi n° 2011-034 du 15 juillet 2011 instituant la taxe foncière
- Décret 95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales.
- Décrets n° 02-313 P/RM du 4 avril 2002, n° 02-314 P/RM du 4 avril 2002 et n° 02-315 P/RM du 4 avril 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique rurale
- Décret 2012 - 062 /P-RM du 8 février 2012 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de développement social, de protection sociale et d'économie solidaire
- Décret 2014 - 572 /P-RM du 22 juillet 2014 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'assainissement et de la lutte contre les pollutions et nuisances
- Décret 2014 - 0791 /P-RM du 14 octobre 2014 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du commerce
- Décret n° 2012-082 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de développement social, de protection sociale et d'économie solidaire

Figure 1. Carte Administrative du Mali



3. **Les Collectivités participent aux processus gouvernemental et législatif à titre consultatif.** La Constitution de 1992 instaure un système monocrémisme (une Assemblée Nationale) mais elle institue aussi un Haut Conseil des Collectivités Territoriales, constitué de conseillers nationaux assurant la représentation des collectivités territoriales. Installé officiellement en 2002, Le Haut Conseil est consulté par le gouvernement sur toutes les questions concernant la politique de développement local et régional, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités territoriales. Son avis n'est que consultatif, mais le Haut-Conseil peut de sa propre initiative faire des propositions au gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le Gouvernement est alors tenu de déposer un projet de loi conforme dans les quinze jours de sa saisie sur le bureau de l'Assemblée. Par ailleurs, les élus locaux se sont regroupés en associations ayant pour objectif la défense des intérêts des collectivités territoriales (associations respectivement des maires, des cercles et des régions du Mali).

4. **La décentralisation est un levier de démocratie locale, de développement et de lutte contre la pauvreté.** Historiquement, la décentralisation poursuit au Mali deux objectifs : l'approfondissement du processus de démocratisation et la participation des populations à la gestion des affaires publiques qui la concerne d'une part, la promotion du développement local en favorisant les initiatives des différents acteurs de la société civile et la création d'un cadre maîtrisé par les populations organisées là où elles vivent d'autre part. Ainsi, le Mali s'est-il doté en février 2005 d'un document cadre de politique nationale de décentralisation, qui définit les enjeux de la décentralisation pour la période 2005-2014 et établit un lien étroit entre décentralisation et lutte contre la pauvreté. Les

deux dispositifs centraux de mise en œuvre du document cadre sont le programme national d'appui aux collectivités territoriales et le programme de développement institutionnel, qui traitent respectivement de la décentralisation et de la déconcentration. Plus récemment, en 2013, le cadre de lutte contre la pauvreté, réactualisé par le gouvernement de transition affirme le principe d'approfondissement de la décentralisation et le transfert de ressources aux collectivités. L'ensemble de ces documents stratégiques déclinent en objectifs opérationnels les principes directeurs de la politique de décentralisation du Mali : (i) l'unité nationale et l'intégrité du territoire ; (ii) la libre-administration des collectivités; (iii) le respect des spécificités locales ; (iv) la gestion démocratique au plan local ; (v) la subsidiarité³ ; (vi) le renforcement de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales.

B. La libre administration des collectivités, un principe fortement encadré

5. **Les collectivités territoriales du Mali disposent de compétences générales et spécifiques étendues.** La législation⁴ leur reconnaît un rôle prééminent en matière de développement économique et social et de gestion des services publics locaux et leurs attributions détaillées sont fixées par le code des collectivités territoriales (Tableau 1).

³ Le principe de subsidiarité consiste à réserver à l'échelon supérieur (l'Etat) uniquement ce que l'échelon inférieur (les régions, cercles et communes) ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.

⁴ Loi n° 2012-005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Tableau 1 : Compétences des Collectivités Territoriales

Compétences Générales – Toutes Collectivités		
Budgets et comptes publics locaux	Fiscalité locale : Institution de taxes rémunératoires des prestations et des redevances, fixation de leurs taux ; fixation des taux des impôts et autres taxes dans la limite des bases et maxima fixés par la loi	
Programmes de développement		
Gestion domaniale et foncière et acquisition du patrimoine		
Organisation des activités de production rurale	Emprunts et octroi de subventions	
Protection de l'environnement	Modalités d'application du statut du personnel	
Création et gestion des services et des organismes publics locaux	Projets de jumelage – coopération	
Marchés de travaux et de fournitures, baux et autres conventions	Acceptation et refus des dons et legs	
	Réglementation en matière de police administrative	
Compétences Spécifiques		
(à noter qu'aucune hiérarchie n'est instituée entre les différents niveaux décentralisés, seul l'Etat pouvant assurer sa tutelle sur une collectivité, selon des modalités définies et limitées)		
Communes	Cercles	Régions
Foires et marchés, sport, art et culture		Mise en cohérence des stratégies et actions de développement (communes, cercles et Etat)
Enseignement préscolaire, fondamental, éducation non formelle, formation professionnelle et apprentissage	Enseignement secondaire général, formation professionnelle et apprentissage	Enseignement technique, professionnel, éducation spécialisée, formation professionnelle et apprentissage
Santé, hygiène publique et assainissement		Santé
Réseau de communications communales, transports publics et plans de circulation	Réseau de communications du cercle	Réseau de communications régionales
	Hydraulique rurale et urbaine	Energie

Source : Loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, articles 22 (communes), 97 (cercles) et 164 (régions)

6. **Le projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger (version du 25 février 2015) conforte le rôle prééminent des régions en matière de développement économique, social et culturel en leur confiant notamment un rôle nouveau de planification.** Il leur accorde également des compétences élargies en matière d'aménagement du territoire, d'agriculture, d'élevage, de pêche, de gestion forestière, de transports, de commerce, d'industries, d'artisanat, de tourisme, et de transports interrégionaux ainsi qu'en matière de création et gestion des équipements collectifs et des services sociaux de base (éducation de base et formation professionnelle, santé, environnement, culture, infrastructures routières et de communication relevant du niveau régional, énergie, hydraulique et assainissement). Enfin, il leur reconnaît la capacité d'établir et appliquer des impôts et recettes propres, sur la base de paramètres déterminés par l'État

7. **Ces compétences sont exercées sous la tutelle de l'Etat.** La tutelle des collectivités territoriales est assurée par l'Etat et ses représentants au niveau local⁵ (Tableau 2). Elle consiste en une double fonction d'assistance et de conseil et de contrôle de légalité. En principe, l'assistance-conseil est exercée à la demande d'une collectivité, mais elle peut en pratique être suscitée à l'initiative de l'autorité de tutelle.

8. **Les structures d'appui technique aux collectivités sont foisonnantes.** Au niveau central, des structures chargées de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre de la décentralisation ont été constituées sous la coordination du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales. A l'échelon central toujours, des cellules d'appui à la décentralisation et à la déconcentration (CADD) ont été instituées en 2008 auprès de chaque département ministériel. Le bilan de ces cellules d'appui est maigre à l'exception notable de la Santé et de l'Education qui, sous leur impulsion ont consenti d'importants transferts de personnel, et des salaires afférents, de l'Etat vers les collectivités. Le représentant de l'Etat au niveau local assure une fonction d'appui-conseil et les services déconcentrés assurent un appui technique aux collectivités territoriales. Par ailleurs, des cadres de concertation et de coordination ont été mis en place pour suivre et évaluer les appuis techniques mais également pour coordonner les actions de développement aux différents échelons: comité national d'orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales (CNO); comités régionaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CROCSAD) ; comités locaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CLOCSAD) ; comités communaux d'orientation, de coordination des actions de développement (CCOSAD). Un mécanisme pérenne de financement des appuis techniques a été mis en place, à travers la dotation pour les appuis techniques (DAT), dans le cadre du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriale (FNACT) mis en œuvre par l'agence nationale pour l'investissement des collectivités territoriales (ANICT).

⁵ Loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales (articles 277 et suivants).

Tableau 2 : Organisation de la Fonction de Tutelle des Collectivités Territoriales

Autorité de tutelle	Se trouve au niveau	Contrôle la légalité des actes et décisions des	Assiste et conseille
Ministre chargé des collectivités territoriales	National	Régions et district de Bamako	
Gouverneur	Régional et du district de Bamako	Cercles	Président de l'assemblée régionale Assemblée régionale Président du bureau du conseil du District Conseil du District
Préfet	Cercle	Communes	Président du conseil de cercle Conseil de cercle
Sous-préfet	Communal		Maire Conseil communal

Délibérations soumises à l'accord préalable de la tutelle

- création et mode de gestion des services publics régionaux, des cercles et des communes ;
- modalités de gestion du personnel ;
- opérations d'aménagement du territoire régional, du cercle et de la commune ; plans d'occupation du sol (communes)
- acquisition et aliénation des biens du patrimoine
- gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ;
- fixation des taux des impôts, taxes et redevances
- budgets et comptes administratifs ;
- acceptation et refus des dons, des subventions et des legs ;
- emprunts et garanties d'emprunts ou avals ;
- prises de participation ;
- réglementation en matière de police administrative ;
- règlement intérieur ;

projets de jumelage et actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères.

Source : Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, Direction générale des collectivités territoriales, « 50 questions et réponses sur la décentralisation au Mali » (avril 2010)

9. **Plusieurs facteurs limitent la mise en œuvre, par les collectivités, des compétences qui leur sont dévolues.** Les limitations constatées sur le terrain, et reconnues par les représentants des collectivités territoriales comme de l'administration, sont principalement d'ordre juridique et d'ordre financier et technique.

- **Limitations d'ordre juridique.** Le dispositif d'application réglementaire devant préciser le détail des compétences et ressources transférées aux collectivités territoriales est incomplet. Les seuls secteurs bénéficiant de textes d'applications sont: l'éducation, la santé et l'hydraulique en 2002, le développement social et solidaire en 2012, la politique du genre en 2014 (ces deux derniers décrets n'ont, à ce jour, pas été mis en œuvre) ainsi que, depuis l'été 2014, le développement social, l'assainissement et le commerce. De même, les textes organisant la constitution et la gestion du domaine des collectivités territoriales n'ont pas été pris. Enfin, on observe que l'Etat continue de mettre en œuvre des projets sur financement extérieur (en matière de santé et d'hydraulique, notamment).
- **Limitations d'ordre financier et technique.** La principale source de financement des collectivités territoriales du Mali demeure le budget de l'Etat, tandis que leurs ressources propres sont faibles eu égard au besoin de financement de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le transfert des moyens techniques et humains est resté limité et l'appui que les services de l'Etat apportent aux collectivités territoriales est lui-même restreint par l'insuffisant degré de déconcentration de certains services.

10. **La faible optimisation des ressources.** Les faiblesses en termes de moyens disponibles sont encore amplifiées par des choix d'organisation territoriale, parfois peu adaptées aux réalités physiques et coutumières du pays, ce qui peut favoriser l'incivisme fiscal et réduire les ressources propres des collectivités alors que les dotations en provenance de l'Etat restent limitées et parfois peu prévisibles. De ce fait les budgets locaux couvrent difficilement les besoins des collectivités.

C. L'insuffisance des ressources décentralisées

11. **La structure des budgets locaux trahit l'inachèvement de la décentralisation financière.** La mission a compilé les données financières disponibles au trésor public dans un tableau synthétique des opérations financières des collectivités territoriales (Tableau 3). Ce tableau vise à apprécier la structure des recettes, dépenses et financement toutes collectivités confondues. Les principaux enseignements tirés de ce tableau sont exposés ci-dessous en considérant les structures respectivement des ressources, des dépenses et de l'endettement net.

Des ressources faibles et fortement dépendantes de l'Etat

12. **Les ressources des collectivités territoriales sont en principe diversifiées.** Elles se composent selon la loi⁶ : de ressources fiscales (impôts d'Etat transférés aux collectivités territoriales, impôts et taxes locaux directs et indirects); de produits par nature (produits d'exploitation, produits financiers, revenus du domaine, redevances); de ressources budgétaires, constituées de dotations et subventions spéciales de l'Etat aux collectivités territoriales; du produit des emprunts autorisés, qui sont exclusivement destinés au financement des investissements; d'autres ressources, notamment les subventions des partenaires extérieurs.

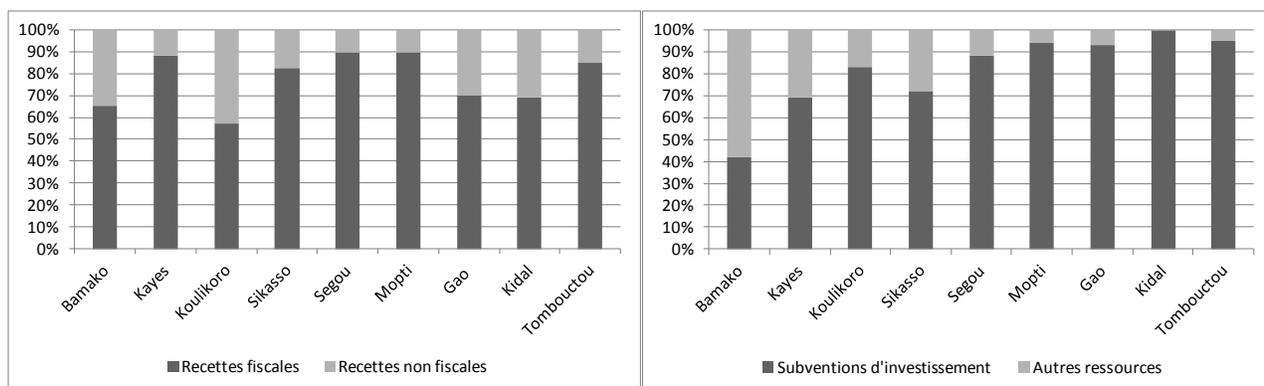
⁶Article 227 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales

Tableau 3 : Tableau des Opérations Financières des Collectivités Territoriales

	2011		2012		2013 ²	
	Prev.	Est. ³	Prev.	Est.	Prev.	Est.
Recettes totales	214.6	100.4	187.4	88.1	223.5	102.8
Recettes fonctionnement	114.3	83.3	109.2	79.2	144.2	97.6
Recettes propres	32.0	16.1	28.9	14.1	48.1	21.7
Recettes fiscales	23.0	12.6	19.7	11.2	33.2	17.4
Recettes non fiscales	9.0	3.5	9.3	2.9	15.0	4.3
Transferts recus	82.3	67.2	80.2	65.1	96.0	75.9
Recettes investissement	100.3	17.1	78.2	8.9	79.3	5.2
Dotations et subv.		17.1	77.1	8.8	78.5	5.2
Emprunts		0.0	1.2	0.1	0.8	0.0
Dépenses totales	215.2	96.1	206.2	87.7	258.1	111.0
Dépenses fonctionnement	115.3	73.3	124.5	74.9	162.3	102.4
Dépenses investissements	99.9	22.8	81.7	12.7	95.8	8.6
Solde globale	-0.6	4.4	-18.8	0.5	-34.6	-8.2
Solde fonctionnement	-1.0	10.0	-15.3	4.3	-18.1	-4.8
Solde fonctionnement (hors transferts)	-83.3	-57.2	-95.6	-60.8	-114.1	-80.7
Solde investissement	0.4	-5.7	-3.5	-3.8	-16.5	-3.5

Sources: Autorités maliennes et calcul des auteurs.

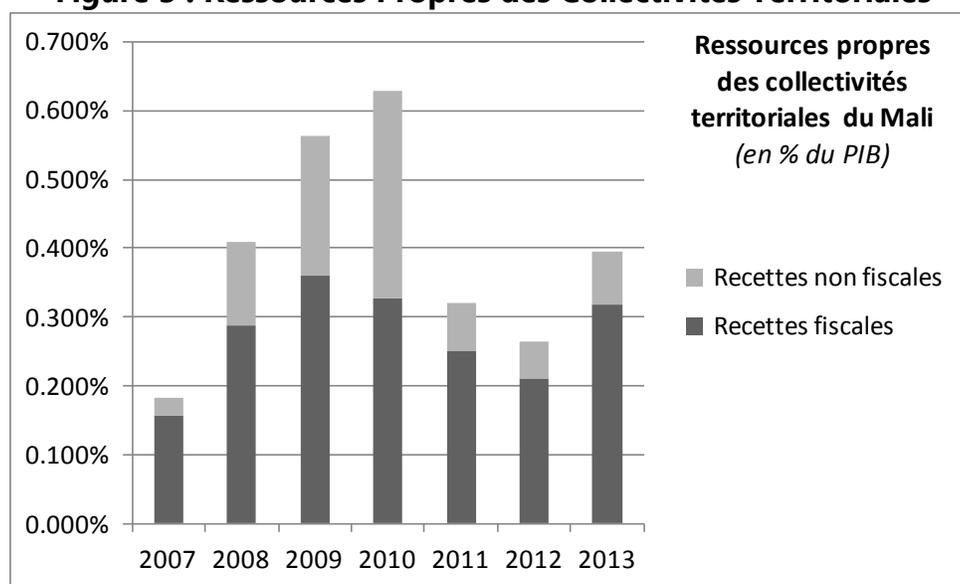
13. **En pratique, les transferts de l'Etat constituent l'essentiel des ressources.** Comme l'illustre la figure 2, la part des ressources propres dans le budget de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales est fortement réduite. Le montant des dotations budgétaires de l'Etat constitue encore l'essentiel des ressources. Le montant des ressources propres des collectivités bien qu'en légère augmentation est encore très faible. Depuis 2007, le produit des ressources propres des collectivités territoriales (en particulier les ressources non fiscales) a augmenté significativement mais son montant reste peu élevé, et en tout état de cause très insuffisant pour faire face aux besoins de financement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

Figure 2 : Ressources de Fonctionnement et d'Investissement des Collectivités

Source : DNTCP, comptes de gestion des collectivités agrégés au niveau régional pour l'exercice 2012, sauf régions du Nord exercice 2010

14. **Les ressources propres des collectivités territoriales sont faibles.** La part respective des différentes catégories de produits (recettes fiscales et non fiscales) dans le total des ressources propres des collectivités territoriales est extrêmement diversifiée. Mais, cette diversité a pour corollaire des produits faibles. S'agissant des recettes fiscales, on ne recense pas moins de 21 impôts et taxes différents (figure 3), parmi lesquels trois (patentes, taxe de développement local et impôts sur les traitements et salaires) représentent 77,3 % du produit total recouvré en 2012, tandis que 12 autres⁷ représentent seulement 3,4 % de ce total. En ce qui concerne les recettes non fiscales (produits des services du domaine et ventes diverses), le constat est similaire. 13 catégories de produits ont représenté en 2012 plus de 80 % des recettes non fiscales recouvrées par les collectivités territoriales, tandis que 30 autres catégories représentaient respectivement 1 % ou moins du total des produits non fiscaux. Cette dispersion est source de complexité et de lourdeur dans le recouvrement des recettes et contribue à expliquer la faible productivité des ressources propres des collectivités territoriales.

Figure 3 : Ressources Propres des Collectivités Territoriales



Source : DNTCP, comptes de gestion des collectivités agrégés au niveau régional pour l'exercice 2012 (les montants 2011 et 2012 n'incluent pas les régions du Nord)

15. **La fiscalité locale est complexe.** On constate une certaine désorganisation de la chaîne d'émission et de recouvrement des impôts et taxes locaux. Les faiblesses les plus souvent relevées par les services rencontrés sont notamment : la mauvaise maîtrise des rôles, une coordination insuffisante entre les services, l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers au niveau des services d'assiette et de recouvrement, le rôle, à contre-emploi⁸ des élus dans la collecte de la fiscalité locale, la motivation insuffisante des agents ou encore l'incivisme fiscal.

⁷ Taxe sur la publicité et l'affichage, taxe sur les armes à feu, taxes sur les débits de boissons et gargotes, taxe sur l'autorisation de construire, taxes sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux, taxes sur les établissements de nuit et dancings, taxes sur les moulins, taxe additionnelle sur l'exploitation minière et l'exploitation de carrière, taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements, taxes de délivrance de la carte d'orpillage, taxes sur les embarcations ; licences.

⁸ Ils agissent alors tout à la fois comme élus, prescripteurs et percepteurs.

16. **La performance fiscale des collectivités est faible.** Les recettes totales (ressources propres et transferts de l'Etat) des collectivités territoriales sont évaluées à 12% du budget de l'Etat (hors dons), et seulement 2% du PIB sur la période 2011-13 (Figure 4). Cette structure des recettes révèle deux principales faiblesses : la forte dépendance des collectivités aux transferts venant de l'Etat et la faible crédibilité des prévisions de recettes.

- **La forte dépendance aux transferts venant de l'Etat :** Ces recettes des collectivités sont en majeure partie constituées de transferts et subventions venant de l'Etat central (respectivement 1.3% et 7.2% du PIB et du budget de l'Etat).
- **La faible crédibilité des prévisions de recettes :** Le budget des collectivités n'a été exécuté en recettes et conséquemment en dépenses qu'à hauteur de 48.2% en moyenne sur la période 2011-13 (Tableau 4).

Figure 4. Part des Ressources Locales (% PIB et % Budget⁹)

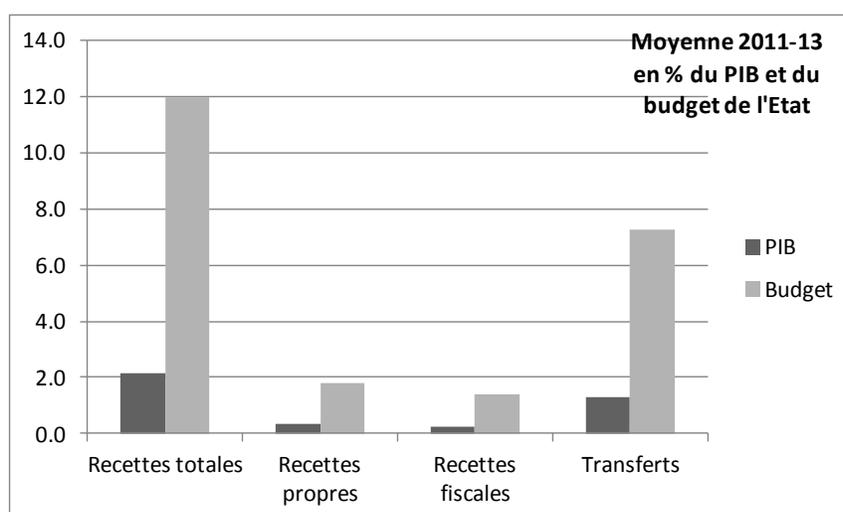


Tableau 4 : Taux d'Exécution des Budgets 2011-13

	Taux d'exécution (%)		
	2011	2012	2013
Recettes	53.5	52.5	53.2
Fonctionnement	72.6	72.5	67.1
Investissement	19.3	12.4	9.7
Dépenses	44.6	42.5	43.0
Fonctionnement	63.6	60.2	63.1
Investissement	22.8	15.6	9.0

Source : DNTCP, comptes de gestion des collectivités agrégés au niveau régional pour l'exercice 2012, les montants 2011 et 2012 n'incluent pas les régions du Nord)

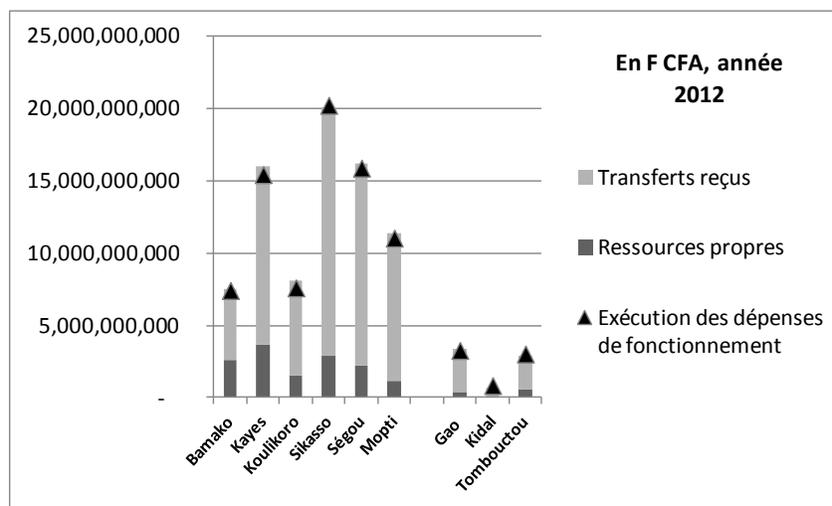
⁹ Le Budget de l'Etat correspond aux recettes fiscales et non fiscales dons exclus.

Des dépenses faiblement orientées vers le développement local.

17. **Les dépenses des collectivités territoriales sont majoritairement orientées vers le fonctionnement.** Pour l'exercice 2012, le montant des dépenses de collectivités territoriales s'est élevé à environ 95 Mds F CFA (hors régions du Nord, pour lesquelles les données ne sont pas disponibles), soit 1,8 % du PIB. Comme l'illustre la figure 5, les dépenses exécutées par les collectivités territoriales sont majoritairement des dépenses de fonctionnement, parmi lesquelles les dépenses de personnel représentent selon les régions entre 60 et 80 % du total. En comparaison, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales sont faibles (voir paragraphe 18).

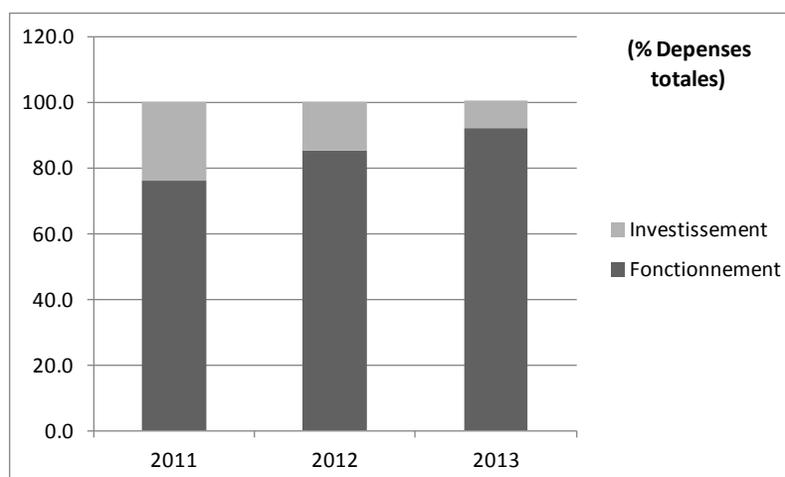
18. **Le poids de l'Etat reste prépondérant dans l'exécution des dépenses au niveau local.** D'une part, l'Etat finance l'essentiel de dépenses des collectivités territoriales par transferts et dotations budgétaires versées en compensation des compétences transférées. D'autre part, l'Etat exécute lui-même une part significative des dépenses réalisées au niveau local via les dotations de crédits aux services déconcentrés mais également via les crédits exécutés par la portion centrale (en particulier les projets multi-régionaux).

Figure 5 : Ressources et Dépenses de Fonctionnement des Collectivités Territoriales



Source : DNTCP, comptes de gestion des collectivités agrégés au niveau régional pour l'exercice 2012, sauf régions du Nord exercice 2010

19. **Les budgets d'investissement des collectivités sont extrêmement faibles.** Les dépenses d'investissement ont atteint un peu plus de 17 Mds F CFA en 2012 (hors régions du Nord), ce qui est cohérent avec le faible niveau de ressources disponibles. D'un montant très variable selon les régions, les dépenses d'investissement exécutées par les collectivités territoriales en 2012 (2010 s'agissant des régions du Nord) ont porté pour l'essentiel sur des constructions, des ouvrages d'infrastructures et l'acquisition de matériels (figure 6). Cette propitiation des dépenses de fonctionnement au détriment des investissements peut être la cause mais aussi la conséquence d'une fiscalité locale peu développée - la faiblesse des ressources fiscales locales laissant peu d'espace de manœuvre pour l'investissement et le niveau très faible des investissements ne permettant pas de promouvoir le développement régional, générateur de ressources supplémentaires.

Figure 6 : Parts Relatives des Dépenses de Fonctionnement et d'Investissement

Source : DNTCP, comptes de gestion des collectivités

20. **Le risque existe d'un endettement des collectivités aujourd'hui ignoré.** Les services du Trésor et de la dette publique ne signalent pas d'endettement des collectivités, or cette possibilité existe: les comptes de collectivités (Tableau 3) dégagent des déficits chroniques, les collectivités peuvent occasionnellement recourir à l'emprunt (sur des projets d'investissement), accuser des arriérés de paiement ou de salaires (qui sont une forme de dette), voire réaliser des dépenses extrabudgétaires sur des emprunts informels, inconnus des comptes publics.

II. LA DECENTRALISATION FINANCIERE : QUELLE AMPLEUR POUR QUEL OBJECTIF ?

21. **Depuis 2012, le thème de la décentralisation s'est réinstallé au cœur du dialogue politique.** Outre une crise institutionnelle, politique et sociale, l'année 2012 a vu la montée de mouvements armés et sécessionnistes et d'affrontements sanglants au Nord. Il existe au moins deux analyses des causes et des remèdes de cette crise du septentrion malien. L'une, exogène, considère la montée des affrontements comme la résultante de la déstabilisation de la bande sahélienne par des groupes armés et/ou mafieux et de la fragilité du tissu administratif au Nord du Mali. L'autre analyse, endogène, voit dans le retard pris dans le développement de l'arrière pays malien un terreau favorable aux revendications matérielles et identitaires dont celles apparues au Nord ont pris une forme violente. Dans les deux cas, l'approfondissement de la décentralisation apparaît comme un facteur décisif de réstabilisation par la prise en compte des spécificités locales, l'instauration de mécanismes démocratiques de proximité et la relance d'une dynamique de développement. En 2013-14 l'instauration d'un dialogue inclusif inter-malien (tenu en Alger) vise à rétablir la paix dans les régions septentrionales du Mali. L'approfondissement de la décentralisation et l'accroissement des ressources locales figurent alors comme des éléments essentiels des pourparlers en cours.

22. **Cette étape nouvelle de la décentralisation s'appuie sur les régions tout en confortant les communes.** Historiquement la décentralisation a commencé par une première phase de « communalisation », accompagnée d'un développement économique et social principalement centré sur les communes. Les cercles et les régions, dont les conseils sont élus par les grands électeurs communaux, restent marqués par la prépondérance des services déconcentrés de l'Etat par rapport aux services décentralisés. Les nouvelles étapes annoncées par le gouvernement (Encadré 2) visent un

renforcement des régions, plus nombreuses et désormais gérées par des conseils élus au suffrage universel, et à la consolidation des communes. Cette démarche viendrait potentiellement au détriment des cercles appelés à disparaître en tant que collectivités¹⁰. Ce choix fait par le gouvernement de concentrer la nouvelle étape de décentralisation fait sens pour les raisons qui suivent :

- Les régions sont mieux à même de conduire des projets d'envergure dans le cadre de l'approfondissement de l'aménagement du territoire, la mise en place de réseaux (transports et hydraulique) et d'infrastructures ;
- La région présente un niveau plus pertinent pour rechercher des économies d'échelle et organiser une meilleure collecte des recettes ;
- La région peut recouvrir un cadre socio économique et culturel cohérent au regard des populations qui les habitent.

¹⁰ Le projet d'accord par la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger (version du 25 février 2015) prévoit toutefois a contrario de renforcer la légitimité des cercles et des communes en les dotant d'organes délibérants (Conseil de cercle et Conseil communal) élus au suffrage universel direct et dirigés par des bureaux ayant une fonction exécutive avec à leur tête un Président du Conseil de cercle et un Maire élus.

Encadré 2 : La Régionalisation, Nouvelle Etape de la Décentralisation au Mali

Mali Mai 2013 : Cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

Une augmentation significative et progressive de la part des ressources publiques gérées par les collectivités (**proposée à 30% des ressources** [...] contre 3% aujourd'hui) constitue un enjeu majeur à moyen terme. [...] Cette augmentation reposera sur : l'amélioration de la fiscalité locale (élargissement de l'assiette, transfert de nouveaux impôts et l'amélioration du fonctionnement de la chaîne fiscale) ; l'augmentation des dotations de l'Etat (notamment un transfert systématique d'une part de la TVA collectée, l'application des dispositions relatives à la compensation des pertes et des moins-values fiscales, les contrats plan...) ; le renforcement des capacités des collectivités dans la mobilisation des ressources financières extérieures.

Mali Octobre 2013, Etats généraux de la décentralisation (extraits)

La promotion du développement économique régional et local passe par l'approfondissement de « la territorialisation et l'aménagement du territoire, en s'appuyant sur la régionalisation, [...] pour qu'elle joue son rôle de mise en cohérence des programmes de développement régional et local avec les stratégies nationales » ; il sera créé des « pôles de développement valorisant les ressources principales et mis en œuvre des Contrats Projets Etats-Région » ; enfin il est envisagé d'« élargir l'assiette fiscale des collectivités et améliorer le recouvrement des impôts et taxes ; de lever tous les obstacles affectant le transfert effectif des ressources financières liées aux compétences transférées de l'état aux collectivités ; d'accroître significativement les dotations budgétaires aux collectivités territoriales ; et de créer un fonds d'urgence au profit des collectivités territoriales situées dans les zones affectées par une longue absence de l'Etat »

Mali Novembre 2014, dialogue inclusif inter-malien, document d'étape

Le gouvernement s'engage à mettre en place d'ici l'année 2017 un mécanisme de transfert **de 33% des recettes budgétaires de l'Etat** aux collectivités territoriales, sur la base d'un système de péréquation, avec une attention particulière aux régions du Nord, selon des critères à déterminer.

Mali Février 2015, Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger

« Le règlement définitif du conflit nécessite une gouvernance qui tienne compte des spécificités locales et qui s'articule autour de la mise en place d'une architecture institutionnelle fondée sur des collectivités territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus et de la gestion par les populations des régions concernées de leurs propres affaires sur la base du principe de libre administration ». Le projet d'accord prévoit ainsi que la région est dotée d'une Assemblée régionale élue au suffrage universel direct et bénéficie d'un très large transfert de compétences, de ressources et jouit de pouvoirs administratifs et financiers appropriés. En plus de la fixation des taux des taxes, redevances et impôts locaux, chaque région peut créer des impôts adaptés à sa structure économique et à ses objectifs de développement dans le cadre de la loi. L'Etat s'engage en outre à mettre en place, d'ici l'année 2018, un mécanisme de transfert de 30 % des recettes budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales sur la base d'un système de péréquation, avec une attention particulière pour les régions du Nord. Enfin, il est prévu que l'Etat rétrocède aux collectivités territoriales concernées un pourcentage des revenus issus de l'exploitation sur leur territoire de ressources naturelles, notamment minières, selon des critères à définir d'un commun accord.

Sources : gouvernement, presse, documents transmis aux services du FMI

23. **Le transfert d'un tiers des ressources est un objectif volontariste mais encore ambigu.**

Selon les différentes déclarations successives (Encadré 2), il est encore difficile de saisir la portée exacte des transferts envisagés : 30 ou 33% des ressources globales de l'Etat, soit un tiers des seules recettes budgétaires (revenu domestique et appui budgétaire extérieur) ou un tiers du seul revenu domestique (recettes fiscales et autres produits abondant le budget de l'Etat) ? Les services rencontrés par la mission n'ont pas pu préciser l'objectif exact poursuivi par le gouvernement, pas plus que sa rationalité, les montants affichés résultant apparemment plus d'une négociation que d'une évaluation préalable.

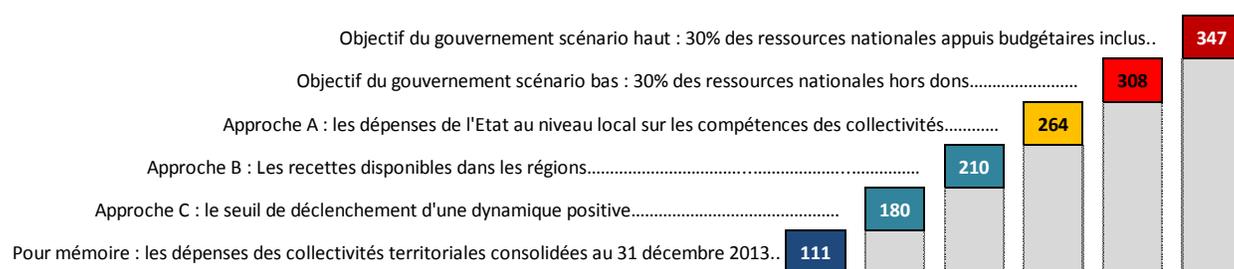
24. **Il est proposé dans les sous parties qui suivent, d'apprécier l'objectif de décentralisation financière au regard de trois approches quantitatives** (tableau 5) :

A. **Les besoins des collectivités pour assumer leurs compétences** : il s'agit d'identifier le coût aujourd'hui supporté par le budget de l'État correspondant aux compétences dévolues aux collectivités territoriales et susceptibles de leur être transférées ;

B. **La capacité des collectivités à générer des recettes** : cette approche part de la logique que les collectivités devraient bénéficier de ressources équivalentes à celles disponibles sur leur territoire, ressources qu'il leur appartient de développer pour enclencher une dynamique économique positive ;

C. **Le seuil de déclenchement d'une dynamique de développement** : il s'agit d'apprécier, avec un modèle macro économétrique simple à partir de quel montant seuil, la décentralisation financière commence à produire des effets positifs.

Tableau 5 : Cibles Quantitatives de Décentralisation Financière



	Cible	Ratios: valeur cible rapportée aux agrégats ci-dessous		
		/ PIB	/Recettes ABG inclus	/Recettes hors dons
<i>Année de référence 2014 sauf mention différente</i>				
	(Milliards FCFA)	(%)	(%)	(%)
30% des recettes de l'Etat (appui budgétaire inclus)	347	5.9%	30.0%	33.7%
30% des recettes de l'Etat (hors dons)	308	5.2%	26.7%	30.0%
Approche A	264	4.5%	22.9%	25.7%
Approche B	210	3.6%	18.2%	20.4%
Approche C	180	3.1%	15.6%	17.6%
Budgets des collectivités locales (2013)	111	1.9%	9.6%	10.8%
<i>Pour mémoire valeurs de référence en milliards FCFA</i>		5,906.9	1,155.3	1,027.5

Sources : Services du FMI, article IV, données trésor Mali et calculs de la mission

A. Les besoins des collectivités pour assumer leurs compétences

25. **La décentralisation suppose un transfert de ressources concomitant aux compétences transférées.** La loi pose le principe d'un transfert financier proportionnel et concomitant au transfert de compétences¹¹. Autrement dit, dès lors que l'État transfère une compétence, il doit transférer dans le même temps des ressources d'un montant équivalent à ce qu'il consacrait à la compétence dont il s'est dessaisi au profit des collectivités territoriales.

26. **Il est possible d'identifier par grand secteurs de compétences, les charges aujourd'hui supportées par l'Etat et des collectivités territoriales.** En l'absence de plan précis de déconcentration et de décentralisation par ministère et d'analyse des missions de l'État et des coûts qui leur sont associés, l'analyse des dépenses de l'État - telles qu'elles sont retracées dans son budget - fournit une première évaluation du coût des politiques publiques au niveau local et partant de la charge financière susceptible d'être transférées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Le budget de l'Etat est construit à partir de centres de coûts élémentaires appelées unités fonctionnelles. Chaque unité fonctionnelle est identifiée par un code permettant notamment d'identifier la nature et le niveau d'exécution de la dépense ainsi que la compétence sectorielle à laquelle elle se rattache (cf. annexe 1 – méthode d'analyse du budget de l'État par unité fonctionnelle). Ainsi, les dépenses de l'État pour l'exercice 2014 étaient réparties de la façon suivante (tableau 6)

Tableau 6 : Budget de l'État 2014, Dépenses par Secteur d'Intervention

<i>(montants liquidés en Millions F CFA)</i>	Échelon central	Echelons locaux		Projets sur financement extérieur	Total	% total
		Services déconcentrés	Transferts aux collectivités			
Services de souveraineté	51,473	-	-	8,004	59,477	4.7%
Défense, ordre et sécurité	107,760	6,395	-	3,798	117,954	9.3%
Administration générale et financière	417,364	20,431	14,569	19,923	472,288	37.4%
Enseignement, formation et recherche	62,293	45,560	127,752	8,409	244,015	19.3%
Culture, sports et loisirs	15,133	948	-	12,756	28,839	2.3%
Santé et action sociale	65,133	16,924	4,370	6,903	93,332	7.4%
Administration et infrastructures	58,291	4,622	-	32,408	95,322	7.5%
Production et commerce	2,833	7,016	-	32,555	52,405	4.1%
Autres destinations	100,108	-	-	-	100,108	7.9%
Total budget État 2014	890392	101898	146691	124760	1263742	
% total	70,5%	8,1%	11,6%	9,9%	100%	

27. **Les transferts aux collectivités atteignent déjà 11,6 % du budget de l'État** (tableau 7). Ces transferts, d'un montant total de 146,7 Mds F CFA, concernent les secteurs de l'éducation, de la santé et, dans une moindre mesure, l'administration générale. S'ajoutent à ces montants une dotation au Fonds national d'appui aux collectivités territoriale (FNACT) destinée

¹¹ Article 4 de la loi n°93-08 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales : « (...) tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci des ressources et des moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ».

principalement à contribuer au financement des investissements des collectivités territoriales et à appuyer leurs dépenses de fonctionnement. Ces transferts visent pour l'essentiel à couvrir des dépenses de personnel liées à l'éducation et à la santé (87,1 % du total des montants transférés) ainsi que diverses dépenses de fonctionnement (figure 7).

Tableau 7 : Transferts Financiers de l'État aux Collectivités Territoriales

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

Source : DGB, données d'exécution budgétaire pour 2014, retraitement par les services du FMI

28. **La dépense locale (services déconcentrés et décentralisés) représente un tiers du budget de l'État.** L'effort financier global de l'État au profit du niveau local s'élève à 24% des dépenses exécutées en 2014, soit 302,6 Mds F CFA (tableau 8 et annexe 2). Cet effort financier de l'État au profit du niveau local ne se limite pas aux seuls transferts directs et indirects (via le FNACT) aux collectivités territoriales. Toutes compétences confondues, une part significative des dépenses de l'État est exécutée par les services déconcentrés au niveau régional voire au niveau des cercles, y compris des dépenses de projets. Des dotations sont également versées à des organismes personnalisés au niveau local. Et les projets multi-sectoriels, bien qu'exécutés par l'échelon central, sont mis en œuvre localement et doivent être pris en compte au titre de l'effort de l'État en faveur du développement local.

Tableau 8 : Dépenses de l'État au Profit du Niveau Local

<i>Budget de l'État pour 2014, Montants liquidés en</i> <i>Millions F CFA</i>	Total	% budget État
Total dépenses au niveau local	302,619	23.9%
Services déconcentrés	101,899	8.1%
Échelons déconcentrés	91,738	7.3%
Organismes personnalisés au niveau local	10,161	0.8%
Collectivités locales	146,691	11.6%
Transferts aux CT	132,933	10.5%
Dotations ANICT aux CT	13,758	1.1%
Projets sur financement extérieur	54,029	4.3%
Projets niveau local	37,277	2.9%
Projets multi-sectoriels	16,752	1.3%

Source : DGB, données d'exécution budgétaire pour 2014, retraitement par les services du FMI

Encadré 3 : Approche par les Compétences, Limites et Caveat

Le montant exact des transferts doit encore faire l'objet d'un examen objectif ligne par ligne des unités fonctionnelles à transférer aux collectivités locales. L'étude ci-dessus a été effectuée à grande mailles et demande impérativement à être confirmée par l'analyse détaillée, en conférence budgétaire, des dépenses de l'État afin d'apprécier si celles-ci doivent continuer à être exécutées par l'État, au niveau central ou au niveau déconcentré, ou si elles relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales.

Cette étude a été faite à productivité inchangée des services existants. Elle ne tient donc pas compte de la nécessaire réforme des services centraux et déconcentrés qui doit accompagner la décentralisation dans un souci de rationalisation et d'optimisation de la gestion publique.

Enfin, l'étude repose sur le budget exécuté au titre de l'exercice 2014 (liquidations) et devra donc être étayée par l'analyse d'autres exercices budgétaires.

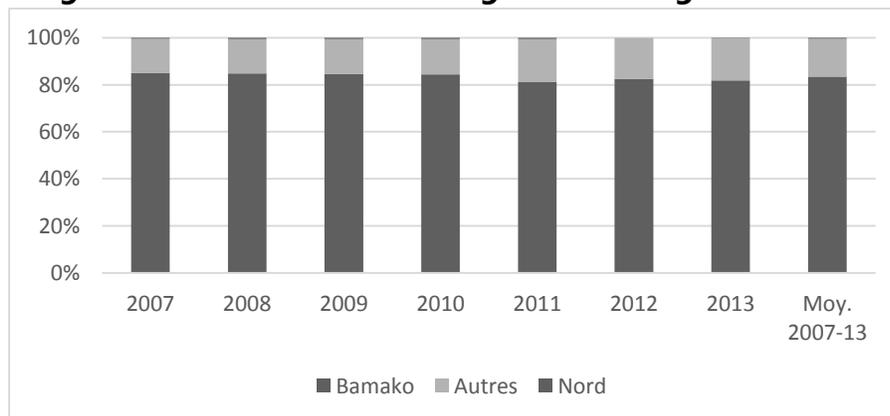
Les détails de cette approche et sa méthodologie sont accessibles aux services du budget malien. La mission a procédé à cette étude sans autres données que celles disponibles à la direction générale du budget. L'étude comporte certes des limites méthodologiques mais elle présente l'intérêt de sa simplicité et peut être aisément reproduite par les services du budget et actualisée au besoin chaque année. L'annexe 1 au présent rapport constitue un guide pour l'utilisation de ce modèle budgétaire.

Source : Mission

B. Les recettes disponibles dans les régions

30. **L'approche par les recettes vise à apprécier la soutenabilité de la décentralisation.** Il s'agit de doter les régions d'un montant de ressources équivalent aux recettes qu'elles peuvent générer afin d'une part d'enclencher un cercle vertueux dans lequel les ressources sont corrélées à l'activité, elle-même stimulée par les politiques de développement local. La logique de cette approche plaide pour que le montant des ressources transférées (quelles qu'en soit les modalités) diffère peu des recettes tirées des territoires, tous produits confondus (fiscalités locales et nationale, redevances et autres produits).

Figure 7 : Contribution des Régions au Budget de l'Etat¹²



Source : Services du Trésor, retraitement mission

¹² La catégorie 'Autres' regroupe les régions de Kayes, Koulikoro, Mopti, Ségou et Sikasso, Gao, Kidal et Tombouctou composent les régions du Nord. Les données ne sont pas disponibles pour ces régions en 2012.

31. **Constat : Les contributions des régions au budget de l'Etat sont très disparates.** La figure 8 évalue la contribution de chaque région en termes de recettes fiscales et non fiscales au budget de l'Etat. Sur la période 2007–13, le district de Bamako a contribué en moyenne à hauteur de 84% (recettes fiscales et non fiscales) au budget de l'Etat, malgré une légère baisse sur les dernières années. Moins d'un pour cent des recettes constituant le budget de l'Etat provient des régions du Nord (Gao, Kidal et Tombouctou). Respectivement, 6%, 3,5% et 3,7% des recettes de l'Etat proviennent des régions de Kayes, Koulikoro et Sikasso.

32. **Bien qu'hétérogènes, les recettes des régions s'élèvent à un cinquième des recettes publiques du pays.** La structure des recettes locales et nationales est fortement asymétrique, l'essentiel des recouvrements étant naturellement centrés sur Bamako (Tableau 10). Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des recettes recouvrées par le Trésor public hors de Bamako représente environ 19% en moyenne sur la période 2011-13. Ces produits viennent de la fiscalité (taxes et impôts nationaux et locaux perçus dans les régions) et d'autres recettes (redevance pour services rendus, autres redevances non fiscales, produits du domaine et des propriétés publiques).

33. **Les recettes propres du district de Bamako comparativement plus faibles que celles des autres collectivités territoriales peuvent être améliorées.** Les services soulèvent de nombreuses difficultés à lever notamment des impôts dans le district. En particulier les taxes per capita (comme la taxe pour le développement régional et local) se heurtent à des difficultés de recouvrement et à la mobilité des contribuables. De fait, le ratio comparant le montant de la fiscalité locale à la fiscalité nationale est significativement plus faible dans le district (Tableau 11). Ce qui permet d'y entrevoir des marges de progrès significatives. Toutes choses égales par ailleurs, la fiscalité du district pourrait s'accroître par un facteur de 1 à 7 pour atteindre la performance (faible au demeurant) des régions.

34. **Selon cette approche, le produit fiscal des collectivités territoriales est de l'ordre de 210 milliards de FCFA.** Si le gouvernement faisait le choix de redistribuer aux collectivités l'équivalent du total du produit fiscal généré sur leur territoire, ce montant s'élèverait à 210 Milliards de F CFA, ce montant étant composé de: (i) 30 milliards pour le district s'il s'aligne sur la performance des régions - que ce soit par environ des gains de productivité ou une variation des assiettes et taux ; (ii) 177 Milliards soit l'équivalent des recettes générées sur les régions tous impôts confondus.

29. **A terme, les ressources cumulées des collectivités pourraient représenter 264 Milliards dont la moitié est déjà transférée aux collectivités.** Si l'Etat souhaite effectivement se désengager des services qu'il apporte dans les régions - empiétant de ce fait sur les compétences locales - et confier aux collectivités la totalité des ressources qu'il y consacre aujourd'hui, le montant cumulé des transferts à envisager serait très proche de l'ensemble des dépenses aujourd'hui réalisées localement (Tableau 9). Ce raisonnement tient compte des hypothèses suivantes :

- **Certaines dépenses ne paraissent pas susceptibles d'être décentralisées** et continueraient d'être exécutées dans le budget de l'État. C'est le cas en particulier des dotations aux organismes personnalisés (i.e. Office du Niger) ainsi que des dépenses liées aux fonctions régaliennes et aux activités de contrôle et de tutelle exercées par les services centraux et déconcentrés de l'État.
- D'autres **ressources pourraient être décentralisées** concomitamment aux nouvelles compétences susceptibles d'être confiées aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre des politiques publiques en matière de culture, sports et loisirs, d'administration et de développement des infrastructures (routes et électrification rurale) ainsi que de production et de commerce.

Tableau 9 : Transferts Possibles au Profit du Niveau Local

<i>Budget de l'État pour 2014, montants liquidés en millions F CFA</i>	Transferts actuels	Transferts nouveaux			Total	% du budget de l'Etat
		Services déconcentrés	Projets			
			Niveau local	Multisect oriels		
Total transferts	146,691	64,911	36,297	16,040	263,938	20.9%
Services de souveraineté	-	-	-	-	-	
Défense, ordre et sécurité	-	-	-	-	-	
Administration générale et financière	14,569	-	-	514	15,083	1.2%
Enseignement, formation et recherche	127,752	40,254	864	571	169,441	13.4%
Culture, sports et loisirs	-	948	1,022	670	640	0.1%
Santé et action sociale	4,370	13,467	1,625	199	19,661	1.6%
Administration et infrastructures	-	4,531	12,779	7,886	25,196	2.0%
Production et commerce	-	5,709	20,007	6,199	31,916	2.5%
Autres destinations	-	-	-	-	-	
Pour mémoire, Etat, budget 2014					1,263,742	

Source : DGB, données d'exécution budgétaire pour 2014, retraitement par les services du FMI

Encadré 3 : Approche par les Compétences, Limites et Caveat

Le montant exact des transferts doit encore faire l'objet d'un examen objectif ligne par ligne des unités fonctionnelles à transférer aux collectivités locales. L'étude ci-dessus a été effectuée à grande mailles et demande impérativement à être confirmée par l'analyse détaillée, en conférence budgétaire, des dépenses de l'État afin d'apprécier si celles-ci doivent continuer à être exécutées par l'État, au niveau central ou au niveau déconcentré, ou si elles relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales.

Cette étude a été faite à productivité inchangée des services existants. Elle ne tient donc pas compte de la nécessaire réforme des services centraux et déconcentrés qui doit accompagner la décentralisation dans un souci de rationalisation et d'optimisation de la gestion publique.

Enfin, l'étude repose sur le budget exécuté au titre de l'exercice 2014 (liquidations) et devra donc être étayée par l'analyse d'autres exercices budgétaires.

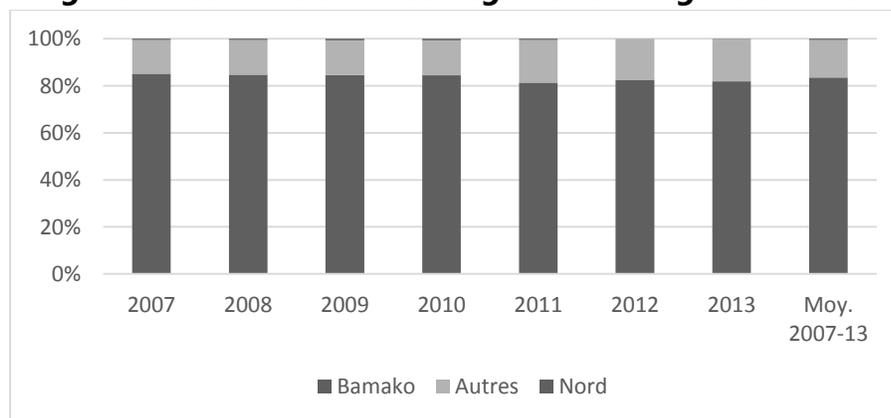
Les détails de cette approche et sa méthodologie sont accessibles aux services du budget malien. La mission a procédé à cette étude sans autres données que celles disponibles à la direction générale du budget. L'étude comporte certes des limites méthodologiques mais elle présente l'intérêt de sa simplicité et peut être aisément reproduite par les services du budget et actualisée au besoin chaque année. L'annexe 1 au présent rapport constitue un guide pour l'utilisation de ce modèle budgétaire.

Source : Mission

B. Les recettes disponibles dans les régions

30. **L'approche par les recettes vise à apprécier la soutenabilité de la décentralisation.** Il s'agit de doter les régions d'un montant de ressources équivalent aux recettes qu'elles peuvent générer afin d'une part d'enclencher un cercle vertueux dans lequel les ressources sont corrélées à l'activité, elle-même stimulée par les politiques de développement local. La logique de cette approche plaide pour que le montant des ressources transférées (quelles qu'en soit les modalités) diffère peu des recettes tirées des territoires, tous produits confondus (fiscalités locales et nationale, redevances et autres produits).

Figure 7 : Contribution des Régions au Budget de l'Etat¹²



Source : Services du Trésor, retraitement mission

¹² La catégorie 'Autres' regroupe les régions de Kayes, Koulikoro, Mopti, Ségou et Sikasso, Gao, Kidal et Tombouctou composent les régions du Nord. Les données ne sont pas disponibles pour ces régions en 2012.

31. **Constat : Les contributions des régions au budget de l'Etat sont très disparates.** La figure 8 évalue la contribution de chaque région en termes de recettes fiscales et non fiscales au budget de l'Etat. Sur la période 2007–13, le district de Bamako a contribué en moyenne à hauteur de 84% (recettes fiscales et non fiscales) au budget de l'Etat, malgré une légère baisse sur les dernières années. Moins d'un pour cent des recettes constituant le budget de l'Etat provient des régions du Nord (Gao, Kidal et Tombouctou). Respectivement, 6%, 3,5% et 3,7% des recettes de l'Etat proviennent des régions de Kayes, Koulikoro et Sikasso.

32. **Bien qu'hétérogènes, les recettes des régions s'élèvent à un cinquième des recettes publiques du pays.** La structure des recettes locales et nationales est fortement asymétrique, l'essentiel des recouvrements étant naturellement centrés sur Bamako (Tableau 10). Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des recettes recouvrées par le Trésor public hors de Bamako représente environ 19% en moyenne sur la période 2011-13. Ces produits viennent de la fiscalité (taxes et impôts nationaux et locaux perçu dans les régions) et d'autres recettes (redevance pour services rendus, autres redevances non fiscales, produits du domaine et des propriétés publiques).

33. **Les recettes propres du district de Bamako comparativement plus faibles que celles des autres collectivités territoriales peuvent être améliorées.** Les services soulèvent de nombreuses difficultés à lever notamment des impôts dans le district. En particulier les taxes per capita (comme la taxe pour le développement régional et local) se heurtent à des difficultés de recouvrement et à la mobilité des contribuables. De fait, le ratio comparant le montant de la fiscalité locale à la fiscalité nationale est significativement plus faible dans le district (Tableau 11). Ce qui permet d'y entrevoir des marges de progrès significatives. Toutes choses égales par ailleurs, la fiscalité du district pourrait s'accroître par un facteur de 1 à 7 pour atteindre la performance (faible au demeurant) des régions.

34. **Selon cette approche, le produit fiscal des collectivités territoriales est de l'ordre de 210 milliards de FCFA.** Si le gouvernement faisait le choix de redistribuer aux collectivités l'équivalent du total du produit fiscal généré sur leur territoire, ce montant s'élèverait à 210 Milliards de F CFA, ce montant étant composé de: (i) 30 milliards pour le district s'il s'aligne sur la performance des régions - que ce soit par environ des gains de productivité ou une variation des assiettes et taux ; (ii) 177 Milliards soit l'équivalent des recettes générées sur les régions tous impôts confondus.

Tableau 10 : Structure des Recettes Locales et Nationales

<i>(en Milliards FCFA sauf autre précision)</i>	2011	2012	2013
	Est. ³	Est.	Est.
Recettes publiques locales et nationales	827.7	891.1	920.8
Recettes perçues hors de Bamako	161.8	164.4	177.5
Recettes propres des Collectivités, hors Bamako*	10.2	11.5	14.7
Recettes fiscales	9.8	9.5	12.1
Recettes non fiscales	0.4	2.0	2.6
Recettes nationales, perçues hors Bamako	151.6	152.9	162.8
Recettes fiscales	149.7	151.8	161.1
Recettes non fiscales	1.9	1.2	1.7
Recettes perçues à Bamako	665.9	726.7	743.3
Recettes propres du district de Bamako*	5.9	2.6	7.1
Recettes fiscales	2.8	1.7	5.3
Recettes non fiscales	3.1	0.9	1.7
Recettes nationales, perçues à Bamako	660.0	724.1	736.3
Recettes fiscales	621.2	665.9	693.4
Recettes non fiscales	38.8	58.2	42.9
Recettes perçues hors de Bamako/ total	19.5%	18.5%	19.3%
Recettes propres/ recettes nationales à Bamako	0.9%	0.4%	1.0%
Recettes propres/ recettes nationales hors Bamako	6.7%	7.5%	9.0%

Sources : Services du Trésor, retraitement mission

Encadré 4 : Approche par les Recettes, Limites et Caveat

L'approche proposée est empirique et ne se fonde pas sur une étude des potentiels fiscaux. Elle se borne à recenser les recettes fiscales existantes sans considération de marges d'amélioration sauf pour le district de Bamako ou l'objectif proposé est un accroissement des ressources propres pour les aligner en proportion à celles des régions.

Le périmètre des recettes recensées par les services du Trésor peut ne pas être exhaustif.

Certaines recettes non recouvrées par le Trésor, effectuées par les organismes personnalisés, les douanes ou par le service des domaines peuvent avoir été comptabilisées à un niveau territorial différent de celui où elles sont collectées.

La situation d'instabilité des régions du Nord induit un biais dans les recensements fiscaux opérés par les services du Trésor. Le calcul simple proposé dans ce rapport devra donc être renouvelé à l'avenir lorsque la situation sera normalisée.

L'approche par les recettes fiscales ne préjuge pas des modalités de redistribution des ressources vers les collectivités. Ce rapport plaide naturellement pour une optimisation des ressources propres des collectivités (voir ci-après) mais le gouvernement peut faire le choix d'opérer des transferts par dotation, à condition que ceux-ci restent en proportion de la fiscalité générée par les territoires.

Les détails de cette approche et sa méthodologie sont accessibles aux services du trésor malien.

La mission a procédé à cette étude sans autres données que celles disponibles à la direction nationale du trésor et de la comptabilité publique. L'étude comporte certes des limites méthodologiques mais elle présente l'intérêt de sa simplicité et peut être aisément reproduite par les services du Trésor et actualisée au besoin chaque année.

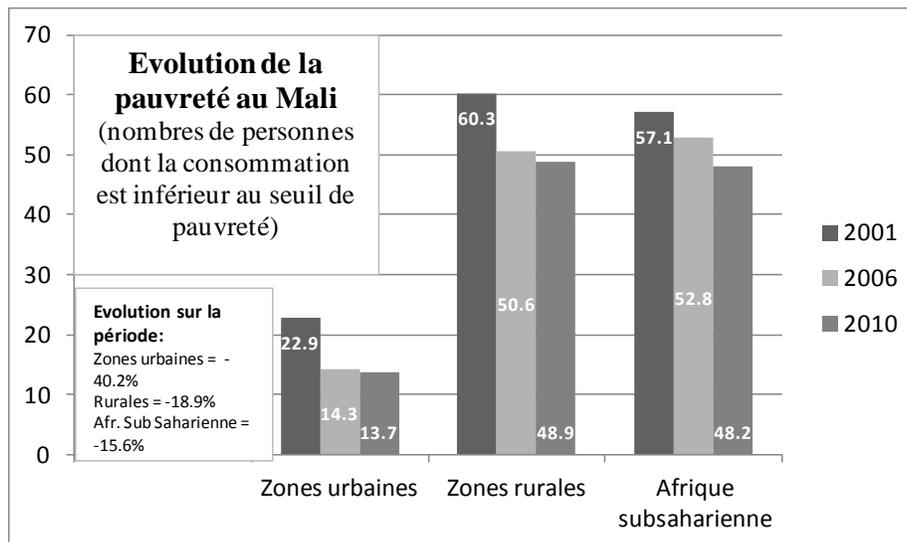
C. Le seuil de déclenchement d'une dynamique de développement

35. La dynamique de développement des régions a stagné durant la dernière décennie.

Plusieurs indicateurs de développement local montrent que les effets positifs de la décentralisation sont mitigés où en relative stagnation durant la dernière décennie :

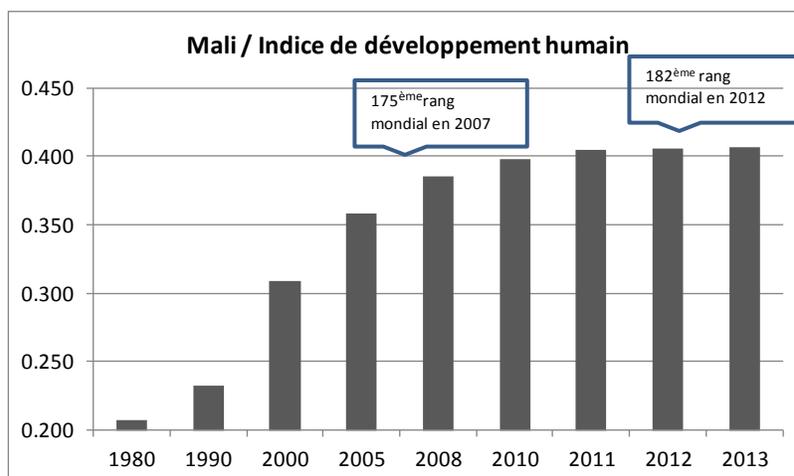
- **La pauvreté** (Figure 9) – trois fois plus de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté dans les zones rurales et leur nombre décroît nettement moins rapidement que dans les zones urbaines (entre 2001 et 2010, la pauvreté a reculé de 40% en ville et de 19% en zones rurales).
- **Le développement humain** (Figure 10) - La pente d'amélioration de l'indice de développement humain¹³, dont une grande partie des composantes dépend de la délivrance de services de proximité, a stagné durant les neuf dernières années. Entre 2007 et 2012 la position du Mali s'est dégradée passant du 176 au 182ème rang mondial.
- **La satisfaction des usagers vis-à-vis des services communaux** (Tableau 11) - En 2014, une enquête réalisée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) montrait un excellent degré de satisfaction de la population vis-à-vis de la construction d'écoles du premier cycle mais un sentiment de satisfaction nettement plus mitigé pour d'autres services de proximité.

Figure 8 : Evolutions de la Pauvreté



Source : Rapport de la Banque Mondiale 2014, cartography of poverty in Mali

¹³ Pour mémoire, L'IDH est un indice composite, sans dimension, compris entre 0 (exécration) et 1 (excellent). Il est calculé par la moyenne de trois indices quantifiant respectivement : **la santé / longévité** (mesurées par l'espérance de vie à la naissance), qui permet de mesurer indirectement la satisfaction des besoins matériels essentiels tels que l'accès à une alimentation saine, à l'eau potable, à un logement décent, à une bonne hygiène et aux soins médicaux; **le savoir ou niveau d'éducation** mesuré par la durée moyenne de scolarisation pour les adultes de plus de 25 ans et la durée attendue de scolarisation pour les enfants d'âge scolaire ; **le niveau de vie** (logarithme du revenu brut par habitant en parité de pouvoir d'achat), afin d'englober les éléments de la qualité de vie qui ne sont pas décrits par les deux premiers indices tels que la mobilité ou l'accès à la culture.

Figure 9 : Evolution de l'Indice de Développement Humain

Source : PNUD / Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH)

Tableau 11 : Degré de Satisfaction par Rapport à la Qualité des Services Décentralisés

	Très satisfait	Plutôt satisfait	Plutôt pas satisfait	Très insatisfait	Sans avis
La construction des écoles du premier cycle de l'enseignement fondamental	21.80%	50.80%	16.90%	8.60%	1.80%
La qualité de l'enseignement au niveau du premier cycle de fondamental	10.50%	39.10%	21.50%	24.30%	4.60%
La construction des Centres de santé communautaires	17.20%	37.50%	30.50%	13.20%	1.50%
La qualité des soins dans ces établissements	11.10%	44.30%	31.10%	11.70%	1.80%
la gestion des points d'eau potable de l'hydraulique par la commune	16.00%	32.00%	35.10%	15.70%	1.20%

Source : PNUD rapport national sur le développement humain, édition 2014, étude décentralisation, bilan et perspectives

36. **Il existe un seuil à partir duquel la décentralisation financière rend des effets positifs.** Une étude récente¹⁴, s'appuyant sur des exemples internationaux met en corrélation des indicateurs de développement avec un coefficient de décentralisation (ressources décentralisées/ recettes fiscales de l'Etat) et analyse l'effet de la décentralisation sur les résultats positifs attendus. Ces résultats sont mesurés en termes de statistiques (scolarisation, accès aux facilités, désenclavement etc.). Il ressort de cette étude qu'en dessous d'un montant seuil, la décentralisation n'apporte pas d'effets positifs, voire impacte négativement le niveau de développement.

¹⁴ Décembre 2014, IMF Working paper « Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery », Moussé Sow and Ivohasina F. Razafimahefa

37. **La mission a appliqué cette méthode au Mali en se basant sur quelques indicateurs disponibles** tels que l'éducation de base (taux de redoublement et cantines scolaires) et la pauvreté monétaire. Il ressort de ce modèle de corrélation les constats suivants :

- Sur la période 2001-09, les ressources décentralisées représentent en moyenne 3.8% des recettes fiscales du gouvernement central, mais elles varient selon les régions ;
- Les effets de la décentralisation semblent encore mitigés sur la qualité des services scolaires de proximité – le taux de redoublement est en baisse constante sur la période mais les services de cantine ne se sont pas améliorés ;
- Le niveau de pauvreté financière est d'autant plus bas que le niveau de ressources décentralisées est faible.

38. **Cette situation est variable selon les régions.** Les niveaux de décentralisation et de développement local sont extrêmement disparates selon les régions et leur attractivité relative est très différente. Ainsi l'attractivité démographique des régions du Sud et du district de Bamako est-elle nettement plus forte et leur production plus importante¹⁵ : Tombouctou, Gao et Kidal génèrent seulement 5% du PIB national, les autres régions 52%, et la capitale, produit les 43% restant. Pour autant, les évolutions de la pauvreté, outre les efforts consentis envers les collectivités demeurent fortement dépendantes du mode de vie social, des types productions agraires ou industrielles, du niveau moyen d'éducation et de la sécurité¹⁶.

39. **Il faudrait pour enclencher une dynamique positive, accroître les dotations décentralisées et les porter à environ 180 Milliards de F CFA.** Les projections effectuées grâce à un modèle économétrique simple (Annexe 2) et à un niveau agrégé montrent que pour générer des effets positifs, la décentralisation requiert une hausse des transferts des ressources financières consentis aux collectivités. Les actions de lutte contre la pauvreté nécessiteront à elles seules une hausse légèrement plus conséquente des ressources des collectivités.

Encadré 5 : Seuil de décentralisation, Limites et Caveat

L'approche proposée est dépendante de la qualité des statistiques disponibles. Elle s'appuie sur les données disponibles à l'Institut de statistiques au Mali dont la disponibilité et la continuité historique sont variables.

Des facteurs exogènes à la décentralisation entrent en ligne de compte. Les habitats, les modes de vie, les structures sociales et la stabilité politique interviennent pour une large part dans l'évolution du développement local.

L'action des services déconcentrés de l'Etat et des organismes personnalisés installés dans les régions participe également et activement au développement et à la lutte contre la pauvreté, même si, par principe ces services ne relèvent pas des collectivités. Du fait du déploiement territorial de ces services, des actions communes ont été engagées et des synergies positives ont pu apparaître.

¹⁵ En moyenne sur la période 2000–09, désagrégations approximatives du PIB national réalisées par la cellule d'appui et de prospective placée auprès du Premier Ministre, note de prospective N° 6 : « répartition régionale du PIB national ou estimation des PIB régionaux du Mali ».

¹⁶ Rapport de la Banque Mondiale 2014, Cartography of Poverty in Mali

III. LA DECENTRALISATION FINANCIERE : QUELLE DEMARCHE POUR QUELS NIVEAUX ?

40. **La décentralisation financière s'inscrit comme une alternative crédible aux politiques de développement local, jusque-là sous optimales.** Le processus de décentralisation visant à confier un rôle essentiel aux collectivités locales en matière de gestion administrative et financière permet de pallier certaines défaillances de l'Etat central, notamment en matière d'adéquation de l'offre de biens publics. Ce processus constitue en cela une voie d'amélioration de l'efficacité de l'intervention publique en faveur du développement. En assurant une plus grande proximité des autorités, et donc une meilleure connaissance de la demande publique, la décentralisation financière vise à accroître l'efficacité du service public pour réduire la pauvreté rurale et améliorer l'accès aux services publics de base.

41. **A l'inverse, une décentralisation mal conduite peut engendrer des effets indésirables.** La démarche comprend en effet des risques : si la décentralisation financière est mal conduite et les allocations aux collectivités mal évaluées, les collectivités risquent de se voir allouer des ressources instables, et/ou inadaptées (nature et volume) et se voir contraintes de mener des politiques locales dispersées et inefficaces, porteuse d'un faible impact économique et social, voire engendrer déficits et endettement. S'il se révèle inadapté aux besoins, le dispositif de transferts pourrait accroître encore les inégalités territoriales, obérer la croissance du pays et appauvrir l'Etat sans enclencher un rythme de croissance vertueux dans lequel les collectivités tirent les fruits de leurs efforts de développement.

42. **La partie qui suit passe donc en revue les meilleures modalités possibles pour réussir la décentralisation financière.** Les objectifs à atteindre sont de stimuler une dynamique locale positive pour un développement local et une croissance mieux partagée, tout en préservant la stabilité du cadre macro budgétaire et, par voie de conséquence, l'économie du pays. Pour ce faire, il sera proposé de conduire les transferts envisagés progressivement, à hauteur des besoins des collectivités et de revoir la structure des ressources locales pour développer une dépendance moindre aux subventions et aux dotations rétrocédées par l'Etat. Ceci passe par l'optimisation des ressources propres des collectivités et l'arrimage des dotations à la fois aux besoins des collectivités et aux ressources de l'Etat.

A. Préserver la stabilité du cadre macro budgétaire

43. **Le gouvernement malien s'est fixé pour objectif de réussir la décentralisation financière en quelques années.** Comme indiqué supra, les objectifs du gouvernement sont inscrits dans le dialogue inclusif inter maliens et les stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté. Le rythme fixé pour l'atteinte de ces objectifs est ambitieux :

- Le transfert de 30% « des recettes budgétaires de l'Etat¹⁷ » d'ici 2018 ;
- La refonte de la carte administrative d'ici 2017 ;
- Le transfert, sur la même période, d'effectifs servant aujourd'hui dans les services déconcentrés.

¹⁷ Extrait de : « Accords pour la paix et la réconciliation au Mali, version du 25 février 2015. »

44. **Il est possible, suivant ces hypothèses de dresser une trajectoire financière indicative.** Pour ce faire, la mission part des hypothèses inscrites dans l'encadré 6.

Encadré 6 : Hypothèses Sous-tendant le Calcul du Coût de la Décentralisation Financière

Hypothèses générales :

- Niveau cible de décentralisation = 30 % des recettes budgétaires (dons inclus) à l'horizon 2018
- Niveau moyen des transferts (période 2009-14) = 105.8 Milliards FCFA (10% du budget de l'Etat hors dons)
- Hausse du PIB de 6.7% par an d'ici 2018, correspondant à la croissance moyenne du PIB sur la période 2009-14.
- Hausse des recettes fiscales de 7.9% par an.
- Coûts de mise en œuvre de la décentralisation (hausse de 8% par an, inflation incluse dans ces coûts)
- Recrutement de personnel supplémentaire, pour la promotion d'une fonction publique territoriale ;
- Rénovation ou construction d'infrastructures pour le fonctionnement des collectivités nouvelles.

Hypothèses sous tendant les scénarios :

- Le scénario 1 intègre la montée en capacités de 11 nouvelles régions à raison de 4 en 2016, 4 en 2017 et 3 en 2018.
- Le scénario 2 intègre le scénario 1 plus l'accroissement de 5% des dépenses de personnel supportées par les deux fonctions publiques (territoriale et Etat). Selon cette hypothèse l'Etat ne parvient pas à effectuer tous les transferts de personnel envisagés et doit supporter les surcoûts des doublons.
- Le Scénario 3 est équivalent au scénario 2 mais aggravé (10% de surcoûts de personnel).

45. **La décentralisation financière s'accompagne de coûts qu'il convient de maîtriser.**

L'objectif de décentraliser 30% des recettes budgétaires à l'horizon 2018 implique un accroissement annuel moyen des transferts de 76 milliards FCFA sur la période 2016-18. Cette augmentation des dotations budgétaires aux collectivités décentralisées se traduit par une croissance des transferts de 38%, en moyenne jusqu'en 2018. Le tableau 12 présente une projection de ces coûts selon les trois scénarios suivant :

- **Dans un scénario soutenable (i.e. coûts soutenables pour le budget de l'Etat),** l'Etat transfère exactement les ressources financières et humaines correspondant aux transferts des compétences. Selon cette hypothèse, les transferts de charges (vers les collectivités) s'accompagnent d'économies (pour l'Etat) d'un montant presque équivalent et les faibles surcoûts correspondent à la création de collectivités nouvellement créées 11 conseils régionaux soit l'accroissement d'environ 2% des frais de fonctionnement, personnel inclus, des collectivités). Ces surcoûts, de l'ordre de 3% du budget de l'Etat semblent absorbables par la progression naturelle des recettes de l'Etat.

- **Dans un scénario plus tendu (coûts absorbables par des gains significatifs dans la productivité de la fiscalité locale)**, le gouvernement ne parvient pas à effectuer nombre pour nombre les transferts de ressources humaines nécessaires à la fonction publique territoriale pour le fonctionnement des collectivités. Il doit alors conserver des agents de l'Etat en surnombre¹⁸ tout en accordant aux collectivités les crédits nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation. Ces surcoûts peuvent s'élever à 5% du budget de l'Etat, ils ne pourront être surmontés que par un accroissement significatif des recettes centrales et locales.
- **Le « scénario pessimiste » (coûts insoutenables)**, postule que le gouvernement conserve plus d'un quart¹⁹ de ses agents déconcentrés tout en poursuivant la hausse des transferts afin d'atteindre la cible fixée (30% des recettes). Dans un tel cas, le surcoût annuel de la décentralisation atteint plus de 12% du budget de l'Etat.

Tableau 12 : Surcoûts de la Décentralisation²⁰

<i>En Milliards FCFA sauf mention différente</i>	2009-14	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2016-18
PIB	5,109.3	6,391.0	6,837.7	7,373.4	7,938.5	
Budget de l'Etat (recettes appui budgétaire inclus)	1,054.4	1,395.2	1,516.2	1,647.8	1,790.8	
Recettes fiscales	746.5	952.3	1,021.9	1,096.6	1,176.7	
Dépenses (personnel; biens et services)	493.7	621.04	670.7	724.4	782.3	
Budget des CT	105.8	141.5	212.6	274.2	353.0	
Variation annuelle (%)	0.13	0.15	0.50	0.29	0.29	0.36
Δ Evolution des transferts		9.4	71.1	61.6	78.9	70.5
Scénario 1 (montée en capacité de 4 nouvelles régions par an)			23.8	47.5	65.3	45.5
Scénario 2 (scénario 1 + accroissement de 5% des couts de personnel)			57.3	83.7	104.4	81.8
Scénario 3 (scénario 1 + accroissement de 10% des couts de personnel)			138.3	215.0	274.2	209.2
<i>Coût de la décentralisation</i>						
Scénario 1 (montée en capacité de 4 nouvelles régions par an)						
En % du Budget de l'Etat			1.6%	2.9%	3.6%	2.7%
En % des Recettes fiscales			2.3%	4.3%	5.6%	4.1%
Scénario 2 (scénario 1 + accroissement de 5% des couts de personnel)						
En % du Budget de l'Etat			3.8%	5.1%	5.8%	4.9%
En % des Recettes fiscales			5.6%	7.6%	8.9%	7.4%
Scénario 3 (scénario 1 + accroissement de 10% des couts de personnel)						
En % du Budget de l'Etat			9.1%	13.0%	15.3%	12.5%
En % des Recettes fiscales			13.5%	19.6%	23.3%	18.8%

Source: Tableau des opérations financières de l'Etat, compte des assemblées de région, et calcul mission.

¹⁸ De l'ordre de 2 000 sur les 17 000 fonctionnaires de l'Etat servant en région hors Bamako.

¹⁹ De l'ordre de 4 000 sur les 17 000 fonctionnaires de l'Etat servant en région hors Bamako.

²⁰ Cette analyse dite « de sensibilité » est indicative, elle repose sur des hypothèses qu'il appartient au gouvernement de maîtriser.

B. Optimiser les ressources propres

46. **L'optimisation de leurs ressources propres est un enjeu de première importance pour les collectivités.** Les ressources propres (composées de la fiscalité locale et autres recettes tirées du domaine ou des redevances pour service rendus) présentent plusieurs avantages :

- Elles sont prévisibles et participent de la libre administration des collectivités ;
- Elles peuvent s'adapter aux spécificités et intégrer les disparités communautaires de chaque collectivité, mieux que la fiscalité centrale ;
- Elles sont connectées avec l'activité, la collectivité bénéficiant ainsi, à travers l'évolution de l'assiette de ces ressources, des évolutions positives du développement local ;
- Ce sont des leviers de politique publique susceptible d'accroître l'attractivité de la collectivité et de financer des services locaux ;
- La proximité entre les contribuables et l'administration locale peut, sauf cas de collusion, réduire les coûts de recouvrement.
- Les ressources propres peuvent permettre d'absorber au moins en partie les coûts supplémentaires générés par la décentralisation.

47. **Il existe de sérieuses marges d'amélioration de la fiscalité locale.** Dans la plupart des cas, les collectivités territoriales décentralisées présentent un potentiel de ressources locales sous exploité ou mal exploité, laissant place à une marge d'amélioration sans innovation majeure (pour plus de détails sur les faiblesses de la fiscalité locale, voir 1^{ère} partie de ce rapport). Plusieurs pistes d'optimisation sont envisagées par l'administration malienne (voir encadré 7).

Encadré 7. Les Voies d'Amélioration de la Fiscalité Locale

Améliorer la chaîne fiscale

Réduire l'incivisme fiscal par la sensibilisation à la lutte contre le non-paiement des taxes et impôts locaux ;
 Renforcer l'appui au recouvrement apporté par les services fiscaux pour optimiser le recouvrement des impôts relevant du code général des impôts et soulager les élus locaux de la charge du recouvrement, jugée à contre emploi de leur statut ;
 Harmoniser les dispositions respectives du code des collectivités et du code général des impôts pour rationaliser les recouvrements ;
 Attribuer une quote-part des impôts locaux à la couverture des frais de recouvrement ;
 Intégrer le taux de recouvrement des impôts locaux dans les critères de performance des services des impôts et du trésor ;
 Améliorer les contrôles financiers applicables au secteur local.

Rationaliser le dispositif fiscal

Revoir l'arsenal des multiples taxes existantes au regard de leur produits et de leurs coûts et supprimer les taxes non rentables pour se concentrer sur les taxes plus rentables (patentes, taxe de développement local et impôts sur les traitements et salaires) ;
 Elargir l'assiette fiscale des collectivités territoriales ;
 Identifier et recenser de nouveaux contribuables ;
 Reconsidérer l'assiette de la taxe régionale pour le développement local (passage d'un impôt per capita à un impôt foncier dans les seules zones urbaines) ;
 Créer un impôt foncier sous réserve de la mise en place de registres fonciers fiables.

Améliorer la prévisibilité des recettes

Mieux connaître les potentiels fiscaux quand les statistiques disponibles permettent de les évaluer pour mieux les exploiter ;
 Recenser les dépenses fiscales et réduire les niches fiscales inutiles (coûteuses et/ou sans effet sur les politiques publiques) ;
 Renforcer les capacités locales pour améliorer les prévisions de recettes.

Sources : PAGAM GFP

Janvier 2015, entretien avec la Direction générale des impôts,

Décembre 2014, Présentation Philippe Assezat, « améliorer, en zones urbaines, la taxe pour le développement local dans les régions »

Août 2010, « Etude sur la révision du système de fiscalité locale », Stéphanie Flizot.

48. **Il existe des marges similaires pour l'amélioration des recettes locales hors impôts.** Les recettes non fiscales des collectivités sont nombreuses : Ventes de récoltes et produits forestiers, redevances et recettes d'utilisation du domaine, prestations de services, produits financiers, travaux pour compte de tiers, autres produits de gestion courante. L'optimisation de ces recettes passe également par une relecture de leur arsenal en considérant : leurs coûts de perception ; leur acceptabilité par les usagers ; les éventuelles exonérations ; et l'efficacité des contrôles.

Encadré 8. L'Optimisation des Ressources Propres ne Couvrira pas les Besoins

Pour atteindre les objectifs de décentralisation du gouvernement, il faudrait multiplier le montant des ressources propres :

Par 15 pour l'hypothèse basse de décentralisation (30% des recettes de l'Etat hors dons)

Par 20 pour l'hypothèse haute de décentralisation (30% des recettes de l'Etat appui budgétaire inclus)

Source : calculs effectués par la mission

C. Assurer une Juste et Lisible Allocation des Transferts aux Collectivités

49. **Le système d'allocation des dotations et subventions doit être réétudié à la lumière des meilleures pratiques.** Même optimisées les ressources propres ne peuvent couvrir l'ensemble des besoins des collectivités (Encadré 8), d'où la nécessité de poursuivre les transferts par dotations ou subventions. Pour autant ces transferts doivent présenter des qualités essentielles :

- Couvrir les besoins des collectivités en tenant compte de leurs spécificités économiques, géographiques et sociales ;
- Inciter les collectivités à valoriser leurs ressources propres ;
- Etre prévisibles et ancrés sur le revenu national pour ne pas déstabiliser le cadre macroéconomique en particulier lorsque l'Etat subit des tensions budgétaires ;
- Ne pas induire d'asymétries fortes entre les collectivités pauvres et celles bénéficiant d'une ressource d'aubaine ;
- Etre affectés à certaines catégories de dépenses (i.e. les investissements) dans les seuls cas où des politiques publiques ou la gestion prudente l'imposent.

50. **La plupart des pays décentralisés ont mis en place des systèmes de péréquation-allocation des transferts adaptés aux spécificités et aux besoins des politiques locales.** Pendant que certains pays mettent en place des transferts conditionnels, ciblant des dépenses précises (Egypte, Ghana, Mauritanie et Rwanda), d'autres mettent en place une formule plus générale d'allocation des transferts. La pratique courante est de regrouper ces deux types de transferts (Ghana, Kenya, Ouganda et Tanzanie) dans le souci de poursuivre des priorités nationales, mais aussi de donner une flexibilité aux exécutifs locaux dans la poursuite des programmes de développement locaux. De plus, nombre de pays adoptent une base de calcul de la dotation budgétaire, c'est-à-dire la part du budget de l'Etat destinée aux transferts. A titre illustratif, le Maroc rétrocède sous forme de transferts 30% du produit global de la TVA, 15% de l'impôt sur les sociétés, et 1% de l'impôt sur le revenu. Au Cameroun, un système de « centime additionnel » est mis en place, obtenu par majoration de 10% du principal du produit des impôts centraux tels que l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu. 70% de ces centimes additionnels vont aux communes et le reliquat alimente un fonds d'investissement. Pour le cas du Ghana, les transferts ne peuvent être inférieurs à 5% des recettes fiscales. Cet ancrage de la dotation primaire à un impôt national présente un réel avantage de prévisibilité et de transparence des

transferts au niveau central et local. L'annexe 3 présente les formules mise en place dans des pays comparables au Mali.

51. **Une formule de péréquation adéquate combine à la fois transparence, simplicité et équité, mais doit être exempte de toute incitation démobilisatrice.** En outre, les transferts constituent un outil de promotion de la bonne gouvernance et de la préservation de la stabilité macroéconomique. La combinaison de ces différents éléments garantit une meilleure prévisibilité des dotations, qui profite non seulement à l'Etat central mais aussi aux collectivités dans la préparation de leur budget. De plus, un système peu complexe évite l'opacité des transferts et permet aux contribuables de pouvoir juger de l'efficacité des politiques de développement local. Une caractéristique fondamentale des équations de répartition des ressources est qu'elles doivent inciter à optimiser la fiscalité locale. Bien que nombre de formules contribuent à résorber les asymétries de situation trop marquées entre les collectivités, les équations de péréquation présentent un risque de découragement dans la poursuite de mesure visant une optimisation des performances fiscales locales.

52. **Le Mali s'appuie déjà sur un système de péréquation - allocation pour les dotations d'investissement.** Depuis 2007, le Mali a mis en place un Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), majoritairement abondé par le concours des partenaires techniques et financiers, et en partie par les dotations budgétaires et subventions de l'Etat. Ce fonds est administré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), qui appuie le financement des investissements indispensables à l'amélioration de l'offre de service public. Pour l'attribution des subventions d'investissement, l'ANICT s'appuie sur une formule de péréquation intéressante (Encadré 9) qui combine deux séries de critères : (i) critères de situation (les besoins des collectivités au regard de leur contexte territorial) ; et (ii) critères de performance (la bonne administration fiscale des collectivités).

Encadré 9. Le Mécanisme d'Allocation des Subventions d'Investissement par l'ANICT

L'ANICT utilise une formule de péréquation consistant à répartir en droits de tirage une dotation primaire composée des contributions de l'Etat et des bailleurs grâce à une formule comportant deux types de critères :

1. **Critères de situation** : le nombre d'habitants de la collectivité, l'éloignement de la collectivité par rapport aux grands centres d'approvisionnement commercial, l'indice de pauvreté local
2. **Critère de performance** : la capacité de recouvrement des ressources fiscales sur la base du taux de recouvrement de la taxe pour le développement local des régions.

L'ANICT octroi ainsi cinq types de dotations :

- Les dotations d'investissement et la dotation d'appui technique. Ces deux dotations représentent 90% du montant total des dotations octroyées par l'ANICT. Elles servent majoritairement à financer les investissements entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales (80%) et le renforcement de leurs capacités techniques (10%).
- Les trois types de dotations restantes viennent en appui au fonctionnement des collectivités, en particulier le financement des dépenses de fonctionnement (appui au fonctionnement des collectivités territoriales) et le financement d'activités menées dans le cadre de l'inter-collectivité.
- Enfin, une dotation spécifique garantit les emprunts des collectivités territoriales, en conformité avec les conditions prévues par l'article 252 du code des collectivités territoriales.

Source : Agence Nationale pour l'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT)

53. **Une formule similaire mais améliorée pourrait être appliquée pour déterminer les dotations de fonctionnement des collectivités.** La formule de péréquation de l'ANICT présente l'avantage de la simplicité et de la transparence, mais elle comporte aussi des limites :

- **La base de calcul, la dotation primaire²¹, est une variable trop aléatoire.** La dotation primaire varie selon les sources de financement et les équilibres du budget de l'Etat. Cette situation laisse discrétion aux autorités chargées de définir le montant annuel des dotations et exclut toute possibilité de prévisions des dotations par les collectivités. Pour réduire ce biais, les autorités pourraient ancrer les dotations sur une base plus pertinente telle que les recettes fiscales de l'Etat, ou une catégorie d'impôt, afin d'ancrer les transferts sur l'économie nationale.
- **La formule de péréquation tient peu compte des disparités géographiques.** La formule actuelle utilise la démographie locale pour seul critère, ce qui peut désavantager les collectivités peu peuplées et à très grande superficie. Il semble préférable d'intégrer dans cette formule la superficie ou la densité de population comme le font d'autres pays (Kenya, Ouganda et Rwanda).
- **L'utilisation d'une seule taxe²² comme outil de mesure de la capacité de recouvrement fiscal peut s'avérer inadéquate,** compte tenu des disparités extrêmes du produit de cet impôt entre collectivités, notamment urbaines et rurales.

²¹ Celle à partir de laquelle seront calculées les différentes dotations en fonction des critères retenus

²² La Taxe de Développement Régional et Local (TDRL) dans le cas d'espèce.

D. La régionalisation, une priorité

54. **Le nombre de niveaux de collectivités est une composante essentielle de l'architecture de la décentralisation.** Cette architecture s'appuie généralement sur un niveau de proximité (communes, communauté d'agglomération, arrondissements) pour mettre en œuvre des services de base ne nécessitant pas de recherche d'économie d'échelle de grande ampleur. D'autres niveaux plus larges (départements, régions, cercles, cantons) se voient confier des compétences de développement économique, d'investissement, d'infrastructure, d'aménagement du territoire, de développement du capital humain, voire de police et de sécurité. Par exemple, trois types d'architecture existent au sein de l'UEMOA (Encadré 10).

Encadré 10 : Les Niveaux de Décentralisation dans les Pays de l'UEMOA

Décentralisation à 1 seul niveau (communes) : Benin et Guinée Bissau

La décentralisation financière à un seul niveau présente l'intérêt de la simplicité et paraît particulièrement adaptée aux pays de faible superficie. Elle repose sur un seul niveau de collectivité territoriale, la commune, administrée par un maire assistée d'un conseil municipal. La tutelle administrative, assurant conseil et assistance, mais aussi contrôlant la légalité des actes est assurée par le premier niveau déconcentré de l'Etat (Préfet).

Décentralisation à deux niveaux : Burkina Faso Cote d'Ivoire.

La décentralisation repose sur deux niveaux de collectivités territoriales, régions/provinces/districts et communes, avec un statut particulier pour les grandes villes urbaines. Cette organisation convient à la superficie de ces pays et permet une séparation claire des tâches entre les deux niveaux pour éviter les redondances. Il n'existe pas de hiérarchie entre les collectivités, chacune s'administrativement librement dans les limites posées par la loi et la tutelle de l'Etat.

Décentralisation à trois niveaux (Mali, Niger, Sénégal, et Togo)

Cette organisation territoriale se décline en trois échelons de collectivités territoriales (régions/districts, cercles et communes). Elle présente l'intérêt d'un maillage administratif plus serré et de la proximité relative des exécutifs locaux. Le partage des compétences entre les niveaux intermédiaire (cercles ou départements) et large (régions) est en revanche mal aisé et les redondances ou recouvrements de compétences peuvent exister.

Source : UEMOA, décembre 2014, rapport préliminaire au livre blanc sur la décentralisation

55. **Le gouvernement n'a pas encore fixé l'architecture territoriale ni les pourtours de la nouvelle carte administrative du Mali.** Pour mémoire, la loi de février 2012 portant réforme du code des collectivités a institué 11 nouvelles régions mais elle est d'application différée. En 2013 le gouvernement²³ s'interrogeait sur la pertinence de mettre en place ces régions (dont plusieurs sont désertiques) et sur la possibilité de supprimer les cercles. Il serait également envisagé de regrouper des communes de petite taille pour en rationaliser la gestion et adapter leur pourtour aux spécificités sociales traditionnelles et coutumières. Selon cette démarche le nombre de communes passerait de 703 aujourd'hui à quelque 600 communes.

²³ Mali Décembre 2013 déclaration de politique générale du gouvernement : « Nous engagerons des réflexions sur l'organisation territoriale avec la perspective d'augmentation éventuelle du nombre de régions combinée ou non avec la suppression des cercles. »

56. **Au final le choix de l'architecture la plus appropriée devrait suivre une logique rationnelle**²⁴. On ne peut certes écarter que des choix politiques ou des compromis nés des négociations en cours puissent influencer sur les choix et le nombre de niveaux finalement retenus - mais d'importantes implications pour la gestion des finances publiques doivent aussi être prises en considération :

- **Chaque collectivité présente un coût budgétaire additionnel** : il s'agit des coûts des élections locales, des infrastructures (construction et maintenance), des facilités accordées aux exécutifs (rémunérations, transports voire logements), de la gestion des ressources et des frais opératifs pour conduire les politiques publiques.
- **Les difficultés de coordination / surveillance budgétaire augmentent avec le nombre des collectivités**. La charge de travail (et les coûts) supportée par les différents services - la tutelle, les contrôles financiers (interne et externe), l'assistance technique à la gestion locale, la planification budgétisation, la comptabilité, et le suivi des passifs et actifs financiers – augmente à raison du nombre d'actes pris les collectivités, et dans une moindre mesure à raison du volume financier traité.
- **Il est plus aisé de prendre en compte les spécificités des grands échelons décentralisés quand ils sont moins nombreux et de taille significative**. Les régions et les grandes communautés urbaines sont à même de rechercher des rendements d'échelle et la meilleure offre de services s'ils peuvent s'adresser à des marchés larges et compétitifs pour conduire leurs politiques publiques. A l'inverse les communautés de petite taille supportent des frais de gestion disproportionnés par rapport aux marchés qu'ils passent et doivent faire face à des structures d'offre imparfaites (oligopoles de collusion).

57. **Ces considérations renforcent l'option prise par le gouvernement d'approfondir la régionalisation et plaide pour une mise en place progressive et différenciée**. Considérant l'ampleur de l'objectif de décentralisation (cf. partie 2) qui verra tripler le montant des budgets locaux s'il est mis en place, il est recommandé de procéder prudemment en quelques étapes clefs :

- **Consolidation des communes** : il s'agit d'ajuster les budgets à hauteur des besoins pour assumer leurs compétences (services de proximité dont santé et éducation de base) ;
- **Démantèlement ordonné des cercles si tel est le choix du gouvernement** : Il s'agit d'organiser la disparition des cercles (dont certains chefs-lieux correspondent aux chefs-lieux des nouvelles régions) de manière rationnelle et d'assurer la transmission de leurs actifs (infrastructures, ressources humaines, savoir-faire) aux nouvelles régions.
- **Régionalisation différenciée dans le temps et l'espace territorial** : les transferts de ressources aux régions devraient être effectués sous réserve de quelques pré-requis (existence réelle de la région, mise en place d'un cadre de gouvernance adapté). Selon cette logique, il s'agit de moduler les transferts selon : **i) Les besoins dictés par la géographie et les circonstances** (i.e. reconstruction du Nord, appui au zones vulnérables à la pauvreté ou aux risques sanitaires, désenclavement des zones à faible réseau de communication) ; **ii) Les capacités des exécutifs et la structure des marchés locaux** : il s'agit d'introduire un séquençage approprié pour permettre aux exécutifs locaux d'organiser leur gestion, à l'Etat d'instaurer les contrôles appropriés, et au tissu économique d'adapter l'offre aux besoins des exécutifs

²⁴ Mali, conclusions du séminaire de mars 2014, Duncan Last, expériences de décentralisation en Afrique»

E. Conclusions et recommandations

<p>Réformer le système de calcul des dotations et subventions.</p> <p><i>Il s'agit d'appliquer une formule d'allocation-péréquation simple équitable, prévisible et ancrée sur l'économie du pays dans le but d'accroître la transparence (transfert primaire) et l'équité (transfert secondaire)</i></p>	<p>La ou les formules applicables au calcul des dotations doivent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adopter un ancrage pour le transfert « <i>primaire</i> » (recettes totales, recettes fiscales, TVA, etc.), afin de réduire l'arbitraire et l'imprévisibilité des transferts ; • Réviser le système de transfert « <i>secondaire</i> » actuel dans le but de renforcer la transparence et l'équité (prise en compte de la superficie des collectivités, meilleure appréciation des performances fiscales) ; • Eviter tout effet dés-incitatif à l'effort d'optimisation de la fiscalité locale (instaurer un système de bonus/malus qui encourage/sanctionne les bonnes/mauvaises performances). 	2015-18
<p>Optimiser les ressources propres</p> <p><i>L'objectif est d'asseoir les ressources des collectivités sur le développement de leurs territoires afin de déclencher le cercle vertueux d'autonomisation et de développement local.</i></p>	<p>Revoir et rationaliser le dispositif de fiscalité et de redevances locales pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir une fiscalité alignée sur l'activité économique, adaptée aux spécificités des collectivités et qui s'ajuste aux évolutions de l'environnement économique local; • Conserver les seuls impôt/taxe, facile à recouvrer, exempt de distorsions et a effets socio-économique favorable ; • Eviter une fiscalité locale trop complexe (multitude de taxes), peu rentable et coûteuse ; • Exploiter au maximum le potentiel de ressources fiscales et non fiscales (taxe sur les téléphones mobiles, les antennes de télécommunication) ; • Préserver les acquis des réformes sur la fiscalité centrale, et assurer une bonne articulation entre fiscalité centrale et locale. 	2016-18
<p>Séquencer la régionalisation</p> <p><i>Il s'agit d'éviter le foisonnement de collectivités et de centrer la réforme sur la région).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adapter le schéma de décentralisation (au cas par cas), et le prévoir progressif sous conditions que les nouveaux exécutifs aient les moyens et les capacités requis ; • Considérer la région comme échelon optimal dans cette nouvelle étape de la décentralisation ; • Ne doter les régions de nouvelles ressources que sous réserve de la mise en place de certains pré-requis : <ul style="list-style-type: none"> - Existence de la collectivité, - Compétence des exécutifs, - Suffisance et capacités du personnel administratif et financier, - Mise en place d'un schéma financier pour le développement local et adoption formelle du budget. • Adapter le choix des objectifs de développement : économique à l'échelon « région », et social au niveau « commune ». 	2015 2016-18

IV. LA DECENTRALISATION FINANCIERE : QUELLE DEMARCHE POUR UNE BONNE GOUVERNANCE LOCALE ?

58. **Le processus de décentralisation présente des risques inhérents.** La décentralisation consiste à confier aux collectivités territoriales la responsabilité de gérer de montants financiers élevés, au service de projets ambitieux et décisifs pour le développement harmonieux et équilibré du pays. Les enjeux sont donc significatifs. Et les risques associés ne le sont pas moins. Ils portent en particulier sur la multiplication voire la dispersion des moyens et des acteurs, ce qui rend plus difficile la maîtrise et le contrôle de l'action publique. Une capacité insuffisante des collectivités à faire face à leurs responsabilités nouvelles présenterait en outre un risque de déstabilisation de l'effort global de développement, du fait d'une allocation non optimale des ressources disponibles, inefficace ou non conforme aux objectifs d'intérêt général et de soutien de l'action publique. Maîtriser ces risques suppose des moyens adaptés, notamment des effectifs suffisants et qualifiés, mais pas seulement. La mise en place et l'application d'un dispositif de gouvernance robuste et efficace est un facteur clef de succès de la décentralisation.

59. **Le cadre de gouvernance locale doit donc reposer sur une administration organisée, structurée et compétente.** La gouvernance s'entend comme un ensemble de procédures claires et appropriées au contexte local encadrant l'action publique et de dispositifs de contrôle interne et externe permettant de détecter, corriger et sanctionner les erreurs et les irrégularités. Elle s'étend à tous les aspects de la gestion, de la planification à la restitution. Elle suppose l'identification des responsabilités respectives de chacun des acteurs, des procédures opérationnelles et documentées et des effectifs compétents affectés sur tout le territoire en fonction des besoins.

60. **Cette partie vise à proposer la mise en place d'un cadre adapté aux enjeux de la décentralisation.** Après avoir dressé un point de situation des risques et enjeux inhérents à l'approfondissement de la décentralisation, il y sera proposé plusieurs axes visant à renforcer les ressources humaines, et mettre en place un cadre de gouvernance et de contrôle efficace. Ces axes sont autant de conditions indispensables à un bon emploi des ressources locales et à l'instauration d'une dynamique de développement propice à la stabilité du cadre macroéconomique du pays.

A. La gouvernance locale au Mali, état des lieux et risques

61. **Malgré des progrès, le fonctionnement des exécutifs locaux demeure très imparfait.** La direction générale des collectivités territoriales suit des indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation et au respect de certaines règles de bonne gouvernance par les collectivités territoriales, Ils portent notamment sur le taux d'approbation des budgets primitifs et des comptes administratifs et la tenue régulière des sessions des assemblées délibérantes et des comités régionaux et locaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement. Comme l'illustre le tableau 13, les résultats observés dans l'ensemble des régions du Mali indiquent que ces bonnes pratiques de gouvernance locales ne sont pas encore

ancrées dans les habitudes des collectivités territoriales. Au-delà des difficultés rencontrées depuis 2012 dans les régions du Nord, les performances constatées dans les autres régions sont variables et souvent faibles. Le cas du district de Bamako, qui enregistre de mauvais résultats sur les 4 indicateurs, est à cet égard particulièrement préoccupant.

62. **Les contrôles réalisés mettent en évidence des difficultés récurrentes, dans le temps et dans l'ensemble des collectivités.** Celles-ci se concentrent tout particulièrement sur le non-respect des procédures de passation et d'exécution des marchés publics (défaut de mise en concurrence, non effectivité ou non-conformité des prestations et livraisons, modalités de paiement, etc.). Mais elles concernent également la phase de planification et de prévision de la dépense et la faible capacité des exécutifs locaux à établir des budgets sincères et réalistes, prenant en compte l'ensemble des dépenses (sous-budgétisation chronique des dépenses d'entretien des infrastructures par exemple) sans surestimer les ressources réellement disponibles (impact des difficultés de recouvrement des impôts et taxes locaux), Ces faiblesses entraînent des difficultés d'exécution des budgets et de trésorerie, qui se manifestent par exemple par des retards dans le paiement des salaires des agents des collectivités territoriales.

Tableau 13 : Indicateurs de Gouvernance des Collectivités Territoriales

Taux d'approbation des budgets primitifs						Taux d'approbation des comptes administratifs				
Region	2010	2011	2012	2013	2014	Region	2010	2011	2012	2013
Kayes	54.01%	91.97%	89.05%	97.08%	96.35%	Kayes	95.62%	61.31%	95.62%	91.97%
Koulikoro	1.72%	97.41%	100.00%	90.52%	37.93%	Koulikoro	92.24%	64.66%	96.55%	31.03%
Sikasso	93.55%	98.71%	100.00%	60.00%	92.90%	Sikasso	90.97%	99.35%	48.39%	92.90%
Ségou	38.89%	96.83%	99.21%	34.92%	97.62%	Ségou	98.41%	96.83%	15.87%	96.83%
Mopti	69.23%	94.87%	73.50%	98.29%	85.47%	Mopti	97.44%	58.12%	76.07%	97.44%
Tombouctou	93.10%	100.00%	1.72%	34.48%	56.90%	Tombouctou	100.00%	0.00%	0.00%	68.97%
Gao	82.76%	55.17%	0.00%	31.03%	3.45%	Gao	51.72%	0.00%	3.45%	3.45%
Kidal	100.00%	81.25%	0.00%	6.25%	25.00%	Kidal	100.00%	0.00%	6.25%	25.00%
District Bamako	28.57%	100.00%	71.43%	14.29%	14.29%	District Bamako	71.43%	57.14%	0.00%	14.29%

Taux de tenue des réunions du CROCSAD et du CLOCSAD					Taux de tenue des sessions des assemblées délibérantes				
Régions	2010	2011	2012	2013	Region	2010	2011	2012	2013
Kayes	39.13%	52.17%	56.52%	69.57%	Kayes	47.87%	81.59%	80.81%	85.47%
Koulikoro	26.09%	56.52%	34.78%	78.26%	Koulikoro	76.39%	71.06%	68.75%	83.80%
Sikasso	69.57%	65.22%	26.09%	26.09%	Sikasso	86.22%	91.33%	50.68%	91.84%
Ségou	43.48%	69.57%	104.35%	47.83%	Ségou	65.04%	52.12%	54.87%	91.31%
Mopti	84.62%	69.23%	92.31%	57.69%	Mopti	75.00%	75.00%	10.19%	66.67%
Tombouctou	64.71%	52.94%	0.00%	11.76%	Tombouctou	81.25%	15.38%	0.00%	10.58%
Gao	92.86%	42.86%	0.00%	7.14%	Gao	79.17%	18.75%	0.00%	6.25%
Kidal	85.71%	71.43%	0.00%	0.00%	Kidal	79.55%	0.00%	0.00%	9.09%
District Bamako	20.00%	40.00%	0.00%	0.00%	Bamako	N/A	N/A	N/A	N/A

Source : Direction Générale des Collectivités Territoriales

63. **En matière d'investissements, les faiblesses sont également nombreuses.** Elles portent aussi bien sur le non-respect des procédures que sur la mauvaise performance de la dépense publique. À titre d'illustration, des vérifications menés en 2012 sur un échantillon de 116 ouvrages réalisés en 2010/2011 et répartis sur 19 cercles et 43 collectivités des régions de

Ségou, Koulikoro, Kayes et Sikasso²⁵ ont montré que :

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

64. **Une chaîne d'exécution et de contrôle des dépenses locales est en place.** Le dispositif de contrôle interne et externe de la dépense publique locale au Mali est étoffé et mobilise de nombreux acteurs aux différentes étapes de la chaîne (tableau 15). Il repose à la fois sur les services centraux et déconcentrés de l'État chargés de la tutelle des collectivités territoriales et de la fonction d'appui-conseil et sur des organes de contrôle externe, au premier rang desquels le Bureau du Vérificateur Général et la section des comptes de la Cour Suprême.

65. **La portée des dispositifs d'appui-conseil et de contrôle est limitée** Les ressources disponibles sont faibles et les capacités limitées, aussi bien dans les services déconcentrés de l'État que dans les services chargés du contrôle externe. Ainsi, le niveau de déconcentration des services exerçant la tutelle est variable et tous ne sont pas présents au-delà de l'échelon régional, ce qui limite leur capacité à contrôler et à accompagner les collectivités (Tableau 15). Pour compenser cette faiblesse, des dispositifs de délégation de fonction existent²⁶ mais sont jugés peu efficaces.

²⁵ Rapport annuel sur le contrôle externe des investissements des collectivités territoriales pour 2012

²⁶ Par exemple, les responsabilités en matière de contrôle des marchés publics sont confiées au niveau des cercles au représentant du contrôleur financier et les fonctions du contrôleur financier en matière de contrôle budgétaire a priori sont déléguées dans les communes aux receveurs-percepteurs.

Tableau 14 : Les Acteurs du Contrôle de la Chaîne de la Dépense Locale

	Étapes	Acteurs collectivités territoriales		Appui-conseil	Contrôle	
		Préparation	Décision / Action		A priori	A posteriori
P l a n i f i c a t i o n	Contrats-plans (pluriannuels)	Services régionaux	CROCSAD	Agence de développement régional	Ministères sectoriels concernés Ministère des finances	
	Budget annuel	Services des collectivités territoriales	Assemblées délibérantes	Services déconcentrés (budget, contrôle financier, comptable public)	Autorité de tutelle (avec l'appui des services déconcentrés)	
E x é c u t i o n	Marchés publics (investissements)	Services des collectivités territoriales	Ordonnateur	Services déconcentrés (direction régionale des marchés publics, direction régionale de la planification, services techniques)	Direction régionale des marchés publics Contrôle financier (par délégation)	Contrôle financier (effectivité) ANICT (effectivité) Vérificateur général (régularité et performance) PTF (effectivité et performance)
	Engagement de la dépense	Services des collectivités territoriales	Ordonnateur		Contrôle financier	Inspections (régularité et performance)
	Liquidation	Services des collectivités territoriales	Ordonnateur		Contrôle financier Comptable public	Contrôle financier (performance)
	Paiement de la dépense	Comptable public				Section des comptes (régularité)
	Émission des titres de recettes	Services des collectivités territoriales	Ordonnateur	Direction régionale des impôts	Comptable public	Vérificateur général (régularité et performance)
	Recouvrement des recettes		Ordonnateur, service des impôts	Comptable public		
R e s t i t u t i o n	Compte de gestion	Comptable public				Section des comptes de la Cour Suprême
	Compte administratif	Services des collectivités territoriales	Assemblée délibérante			Inspections Vérificateur général Vérificateur général
	Restitution publique	Services des collectivités territoriales	Assemblée délibérante			Contrôle citoyen

Source : Compilation code général des collectivités locales et diverses réglementations financières

Tableau 15 : Déploiement des Services Chargés de la Tutelle Financière

	Régions	Cercles	Communes
Direction du budget	Oui	Non	Non
Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique	Oui	Oui	Dans certaines communes uniquement
Direction du contrôle financier	Oui	Oui	Non
Direction des marchés publics	Oui	Non	Non
Direction de la planification du développement	Oui	Oui	Non

66. **Les effectifs chargés de la tutelle et du contrôle sont notoirement insuffisants.** À titre d'illustration, la direction nationale du contrôle financier bénéficie ainsi de 96 agents dans ses directions régionales et de seulement 44 agents dans ses délégations locales de cercle (soit moins d'un agent par cercle). La direction nationale du trésor et de la comptabilité publique dispose de 11 postes comptables supérieurs et d'un réseau de 91 recettes-perception réparties sur le territoire du Mali. Un receveur-percepteur est ainsi chargé de suivre et de contrôler les opérations de 8 collectivités en moyenne, en plus de ses activités au titre des services déconcentrés de l'État. De même, la direction nationale de la planification du développement dispose de directions régionales et de services locaux de planification dans l'ensemble des cercles, pour un effectif total de 189 agents (dont 15 % de catégorie A), alors que les besoins sont estimés à environ 1 400 agents.

67. **Ces effectifs sont de surcroît inégalement répartis sur le territoire.** Bamako concentre une grande partie des effectifs déconcentrés, tandis que les régions sont plus démunies, en particulier dans le Nord (Tableau 16). La proportion d'agents de qualification supérieure (cadres A) est également plus élevée à Bamako que dans le reste du pays, mais demeure en moyenne inférieure à 20 %.

Tableau 16. Effectifs Déconcentrés de l'État dans les Régions

Désignation	EFFECTIF						Total	% total	% cadres A
	Cat A	Catégorie B		Cat C	Convent	Autres (Rég spéc)			
		B1	B2						
BKO	2,230	794	3,174	443	2,006	2	8,649	27.9%	25.8%
KAYES	544	390	1,255	339	615	-	3,143	10.2%	17.3%
KKRO	767	458	1,876	397	862	2	4,362	14.1%	17.6%
SIK	822	567	1,898	484	936	2	4,709	15.2%	17.5%
SEGOU	646	431	1,589	374	673	-	3,713	12.0%	17.4%
MOPTI	473	302	944	284	525	-	2,528	8.2%	18.7%
TOMB	240	178	506	143	717	-	1,784	5.8%	13.5%
GAO	251	199	604	129	459	2	1,644	5.3%	15.3%
KIDAL	88	52	85	39	158	-	422	1.4%	20.9%
Total	6,061	3,371	11,931	2,632	6,951	8	30,954	100,0%	19.6%

Source : Bureau Central de la Solde (bases statistiques des salaires payés en décembre 2014)

68. **La faiblesse des moyens ne concerne pas seulement les effectifs mais aussi les équipements.** Les locaux dans les régions sont souvent inadaptés ou en mauvais état. Les moyens matériels sont vétustes ou manquent (par ex. les trésoreries de Gao et de Kidal n'ont pas de véhicule), ce qui limite la capacité des agents à remplir leur mission.

69. **La capacité des organes de contrôle externe à mener leurs travaux demeure limitée, faute là aussi de moyens suffisants.** Ainsi, le bureau du vérificateur général a conduit en 2013 quelques vérifications auprès des services déconcentrés de l'État et d'un nombre limité de collectivités territoriales (Bamako et Kati). La section des comptes de la Cour Suprême a entamé en 2014 seulement le jugement des comptes des collectivités pour l'exercice 2009. Ces travaux ont porté jusque là sur 105 des 703 communes du Mali, soit moins de 15 % du total. Enfin, la chambre de discipline budgétaire et financière de la section des comptes n'a connu aucune activité à ce jour et n'est pas opérationnelle. Plus généralement, et comme cela avait été souligné lors d'un audit de la chaîne de la dépense conduit en janvier 2014²⁷, l'absence de sanction effective des manquements relevés lors des contrôles et vérifications les prive de toute portée pratique et n'a pas d'effet désincitatif aux comportements fautifs.

70. **Au total, le contexte général est peu favorable à la bonne gouvernance locale.** Les faiblesses structurelles de la chaîne de la dépense, le manque de ressources et de capacités se conjuguent aux insuffisances du dispositif de contrôle interne et externe dans un contexte fortement marqué par des cas de fraude, de corruption, d'irrégularités et d'erreurs de gestion qui ne sont que trop rarement sanctionnées. La réussite de la démarche de décentralisation et l'atteinte des objectifs de développement qui en découlent exigent de remédier à ces

²⁷ FMI, janvier 2014, Benoît Taiclet, Marie-Laure Berbach et Christophe Maurin, « Rationaliser la chaîne de la dépense »

dysfonctionnements, au risque de dégrader la performance globale des politiques publiques. Compte tenu de la multiplicité et de l'ampleur des chantiers à mener, dans un contexte où les ressources sont fortement contraintes, la démarche ne pourra être que progressive, devra conjuguer plusieurs leviers et s'appuyer en priorité sur des mesures d'organisation, de clarification des procédures et des responsabilités et de renforcement des capacités.

B. La nécessaire montée en puissance de la fonction publique territoriale

71. **Le renforcement de la fonction publique territoriale est une des clefs du succès du processus de décentralisation et de maîtrise de la gestion publique locale.** Aucun dispositif de gouvernance, aussi complet et robuste soit-il, ne peut garantir la régularité et l'efficacité de la dépense publique s'il n'y a pas les hommes et les femmes compétents, en nombre suffisant là où sont les besoins et conscients de la nécessité d'appliquer les règles et procédures encadrant leur activité pour le mettre en œuvre. Afin de donner réalité au cadre de gouvernance locale, la décentralisation doit ainsi aller de pair avec la consolidation de la fonction publique territoriale.

72. **Le projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali²⁸ fait d'ailleurs du renforcement de la fonction publique des collectivités territoriales un objectif essentiel.** Il inclut ainsi plusieurs engagements de l'État, portant que le transfert aux collectivités territoriales des services déconcentrés relevant de leurs domaines de compétences, le renforcement de l'attractivité de la fonction publique des collectivités territoriales, en priorité dans les régions du Nord du Mali et le recrutement dans la fonction publique des collectivités territoriales, dont les effectifs seront majoritairement réservés aux ressortissants des régions du Nord.

73. **Malgré une volonté de renforcement ancienne, la fonction publique des collectivités territoriales demeure fragile.** Dès 2009, la Stratégie de renforcement des capacités des régions constatait la faiblesse des effectifs et des compétences disponibles dans les services des collectivités territoriales et définissait un plan d'action pour y remédier. Depuis lors, des progrès ont été constatés mais ils demeurent très insuffisants pour répondre aux besoins. Les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté, sous l'effet notamment du recrutement d'enseignants et d'agents en charge de la santé. Ils atteignent désormais plus de 47 000 agents mais restent toutefois très insuffisants dans certains domaines (tableau 17), en particulier la filière technique qui est pourtant appelée à jouer un rôle clef dans l'exercice des compétences confiées aux collectivités en matière de développement.

74. **La fonction publique territoriale s'appuie sur des emplois d'appoints et peu durables.** Les collectivités territoriales dépendent encore assez largement des fonctionnaires de l'État mis à leur disposition dans le cadre de missions ponctuelles d'appui ou de façon plus durable (détachements). Ces dispositifs, qui portent atteinte à l'autonomie des collectivités, sont à la fois coûteux et peu efficient en ce qu'ils ne favorisent pas le transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Par ailleurs, les contractuels représentent environ le quart des

²⁸ Document cadre issu du processus d'Alger (version du 25 février 2015).

effectifs en fonction dans les collectivités, ce qui constitue un facteur de fragilité voire de coût supplémentaire.

75. **Enfin, la fonction publique territoriale reste relativement peu qualifiée** (Figure 11). L'encadrement y est faible, comme l'indique la faible proportion des agents de catégorie A du cadre administratif général, tout particulièrement dans la filière technique.

Figure 10. Effectifs des Collectivités Territoriales par Filière

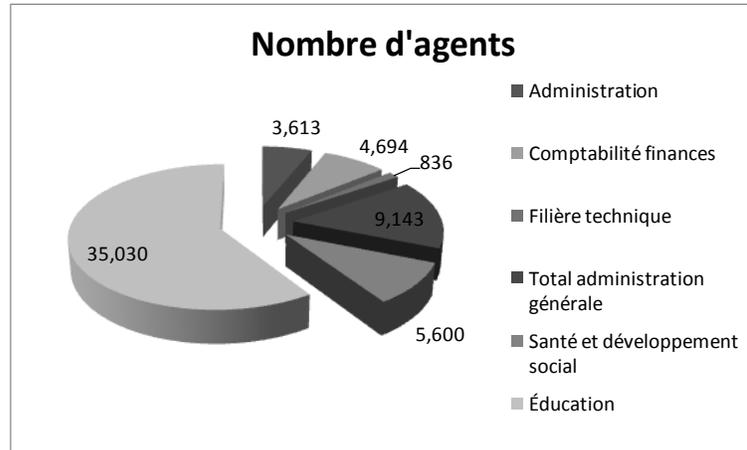
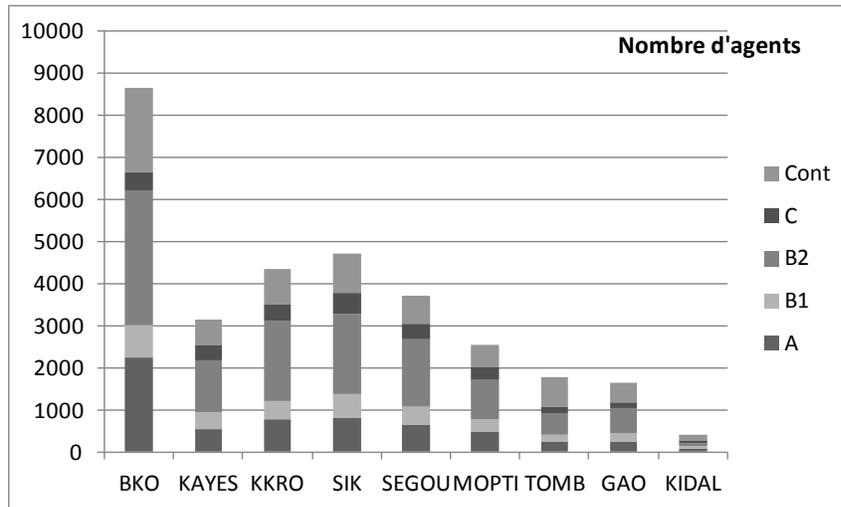


Figure 11. Effectifs des Collectivités par Catégorie



Source : Direction Nationale des Collectivités Territoriales

76. **Les transferts de personnel de l'État vers les collectivités territoriales sont indispensables mais difficiles à réaliser.** L'approfondissement de la décentralisation suppose de consolider les capacités de la fonction publique territoriale à mettre en œuvre les politiques publiques, tant en effectifs qu'en compétences. En vertu d'un principe de subsidiarité (et de réalisme), cette consolidation devra passer non pas par des recrutements massifs mais par un transfert des fonctionnaires de l'État vers la fonction publique des collectivités territoriales au fur et à mesure des transferts de compétence. À ce jour, aucun plan de transfert, identifiant les fonctions et les emplois concernés et définissant les modalités opérationnelles de passage d'une fonction publique à l'autre, n'a été établi. En tout état de cause, ces opérations de transfert s'annoncent difficiles au plan social et de la gestion des ressources humaines. Les fonctionnaires sont en effet peu enclins à accepter une affectation dans les régions, en raison de conditions sécuritaires et climatiques difficiles, des contraintes liées à l'éloignement et à l'isolement et d'un niveau de développement et d'équipement significativement inférieur à celui constaté à Bamako. La fonction publique territoriale souffre en outre d'un déficit de réputation qui alimente les réticences des agents à la rejoindre.

77. **Les régions sont généralement peu attractives pour les fonctionnaires de l'Etat.** L'analyse d'un échantillon de certificats de cessation de paiements pour l'année 2014, qui permet d'apprécier les mouvements des fonctionnaires et agents contractuels des services déconcentrés de l'État entre les régions du Mali, illustre ces difficultés et met en évidence des situations très contrastées (tableau 17). En effet, certaines régions sont attractives et enregistrent plus d'arrivées que de départs (tout particulièrement Bamako). Mais d'autres, qui sont par ailleurs les plus vulnérables, sont affectées par un phénomène d'attrition de leurs effectifs, les départs étant plus nombreux que les arrivées. C'est le cas en particulier des régions de Kayes, Koulikoro, Tombouctou et Kidal.

Tableau 17 : Mouvements des Agents de l'État entre les Régions

Régions	CCP émis (départs)	CCP reçus (arrivées)	Solde
Bamako	97	264	167
Kayes	114	64	-50
Koulikoro	144	82	-62
Sikasso	101	100	-1
Ségou	112	123	11
Mopti	45	45	0
Tombouctou	65	25	-40
Gao	47	61	14
Kidal	54	15	-39
Total	779	779	0

Source : Bureau central de la solde

78. **De même, les services déconcentrés peinent parfois à remplir leur cadre organique dans les régions.** Ainsi, le contrôle financier dispose d'un effectif réel en janvier 2015 de 140 agents (96 dans les directions régionales et 44 dans les délégations locales de cercles), au lieu d'un effectif théorique de 187 agents (139 dans les directions régionales et 48 dans les délégations locales)²⁹. La direction du budget bénéficie pour ses services déconcentrés (hors Bamako) d'effectifs réels supérieurs au cadre organique³⁰ (tableau 18). Mais la situation est variable selon les régions : six d'entre elles sont excédentaires, mais les régions de Tombouctou et de Kidal disposent d'effectifs réels inférieurs au cadre théorique.

Tableau 18. Effectifs Théoriques et Réels des Services Déconcentrés de la Direction du Budget

Régions	Prévus	Présents	Différence
Kayes	18	20	2
Koulikoro	18	26	8
Sikasso	18	28	10
Ségou	18	33	15
Mopti	18	27	9
Tombouctou	18	16	-2
Gao	18	20	2
Kidal	18	13	-5
TOTAL	144	183	39

Source : Direction Générale du Budget - janvier 2015

79. **Il faudra donc envisager des mesures incitatives pour faciliter le transfert d'effectifs de l'Etat vers les collectivités.** Ces mesures peuvent prendre par exemple la forme de primes liées à l'exercice de fonction dans des zones difficiles³¹. Surtout, il conviendra de rétablir la confiance dans la fonction publique territoriale par des mesures garantissant aux agents des collectivités des carrières qui ne soient pas moins favorables que dans la fonction publique d'État (en particulier en termes d'avancement et de progression indiciaire) et des conditions d'exercice de leurs fonctions et de rémunération satisfaisantes (en veillant notamment au versement régulier et ponctuel des salaires cf. *infra*).

80. **La décentralisation doit s'accompagner d'une réforme des services de l'État.** La décentralisation ne saurait se limiter à des transferts de compétences et de moyens au profit des collectivités locales. Elle constitue plus largement un volet de la réforme de l'État et impose d'adapter les services centraux et déconcentrés à un nouveau mode d'action publique. En

²⁹ Décret n°05-256/P-RM du 6 juin 2005 déterminant les cadres organiques des directions régionales du contrôle financier et décret n°05-257/P-RM du 6 juin 2005 déterminant les cadres organiques des délégations locales du contrôle financier

³⁰ Décret n°90-211/P-RM du 19 mai 1990

³¹ À l'image de la prime de fonction spéciale (« prime de zone ») versées aux agents de l'État exerçant leurs fonctions dans des zones difficiles.

application du principe de subsidiarité et dans le souci de respecter les équilibres macro-budgétaire, la montée en puissance de la fonction publique territoriale devrait avoir pour corolaire une diminution des effectifs de l'État (nonobstant la faiblesse des moyens dont disposent aujourd'hui certains services déconcentrés de l'État). Mais cette diminution doit s'accompagner d'une évolution des missions, avec un recentrage des services déconcentrés sur les fonctions d'appui-conseil et de contrôle, ce qui suppose des effectifs sans doute moins nombreux mais surtout plus qualifiés. Un plan de renforcement des capacités, identifiant les emplois et les qualifications correspondantes, devra donc être établi dans chaque service, selon une démarche complémentaire et parallèle à l'établissement des plans de transfert de personnel.

81. **La fonction d'élu local doit également être professionnalisée.** Si la qualité et les effectifs des fonctionnaires territoriaux sont décisifs pour le succès de la décentralisation, la capacité des exécutifs locaux à gérer des opérations complexes et présentant des enjeux financiers lourds est tout aussi déterminante. La professionnalisation de la fonction d'élu local est donc une nécessité. Cela passe en particulier par des actions de sensibilisation aux principes de la gouvernance locale (y compris en matière de déontologie et de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêt) et de formation en matière de gestion publique, qui pourrait être dispensée à l'occasion de la prise de fonction des nouveaux élus puis de manière continue tout au long de leur mandat. La professionnalisation exige aussi une juste indemnisation des fonctions d'élu local pour renforcer l'attractivité de la fonction et mettre un peu plus les élus à l'abri des tentations de fraude. Or, les indemnités des maires, adjoints aux maires, présidents et vice-présidents des conseils de cercle, du conseil de district et des conseils régionaux n'ont pas été revalorisées depuis 2006³². Elles s'établissent entre 25 000 F CFA par mois pour les maires des communes de moins de 20 000 habitants et 175 000 F CFA par mois, pour le maire du district de Bamako (120 000 F CFA par mois pour les présidents de conseil régional)³³.

C. Instaurer un cadre favorable à une bonne gouvernance budgétaire et financière

82. **Le cadre applicable à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales doit être renforcé.** Un ensemble de textes³⁴ fixe les principes relatifs à la gestion budgétaire, financière et comptable des collectivités territoriales et encadre leurs opérations. En

³² Arrêté n°06-02597/MATCL-SG du 2 novembre 2006 fixant les taux mensuels des indemnités de fonction des maires, adjoints aux maires, présidents et vice-présidents des conseils de cercle, du conseil de district et des assemblées régionales

³³ À titre indicatif, le salaire mensuel moyen au Mali s'établit à environ 35 000 F CFA tandis que le revenu mensuel moyen d'un cadre est d'environ 100 000 F CFA.

³⁴ CF. notamment loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, loi n°96-061 du 4 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique, décret n°97-192/P-RM du 9 juin 1997 portant règlement général de la comptabilité publique, instruction budgétaire et comptable des collectivités territoriales

lui-même, le cadre ainsi défini ne pose pas de problème particulier en ce qu'il reprend des principes généralement admis comme de nature à maîtriser les risques budgétaires et financiers. Il doit toutefois être rénové et modernisé, en conformité avec les dispositions de la directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA (qui aurait dû être transposée dans la législation du Mali avant le 31 décembre 2012). Surtout, au-delà des principes théoriques, et comme rappelé précédemment, la mise en pratique des règles budgétaires et financières applicables aux collectivités territoriales souffre de faiblesses fréquentes et récurrentes qui affectent la régularité et la qualité de la dépense publique. Plusieurs axes d'amélioration peuvent être envisagés pour améliorer la gouvernance budgétaire et financière des collectivités et maîtriser les risques d'erreur ou de faute de gestion.

83. Les collectivités manquent de prévisibilité sur les ressources dont elles disposent.

Cette faiblesse nuit à la préparation et à l'exécution des budgets locaux. Les facteurs de ce manque de prévisibilité sont les suivants :

- Les caractéristiques de la fiscalité locale et ses modalités de recouvrement, avec pour conséquence que le produit réalisé est le plus souvent significativement inférieur aux montants prévisionnels voire aux émissions ;
- La forte dépendance aux dotations versées par l'État et les bailleurs. Aucun mécanisme de programmation budgétaire pluriannuel ne garantit de visibilité sur les montants et les rythmes de déboursement de l'État, qui sont susceptibles de variation d'un exercice à l'autre. Les collectivités sont également fortement dépendantes des financements extérieurs, qui peuvent être affectés par des aléas de toutes natures (politiques, économiques etc.).
- L'absence de synchronisation des calendriers budgétaires (de l'État et des collectivités) : selon le code des collectivités territoriales, les budgets locaux doivent être établis et votés avant le 31 octobre, soit à une date à laquelle le budget de l'État et donc le montant des dotations aux collectivités territoriales ne sont pas encore connus.
- La conduite erratique des investissements. En matière de dépenses, la durée des procédures de passation des marchés (phase pré-contractuelle) a un impact négatif sur les prévisions de réalisation des investissements et s'avère souvent peu compatible avec le principe de l'annualité budgétaire.
- Des contraintes de trésorerie. L'absence de visibilité sur les ressources peut se traduire en exécution par des difficultés de trésorerie, qui mettent à mal la réalisation des prévisions de dépenses.

84. Les mécanismes de contrôles en place ne garantissent que très partiellement la soutenabilité et la sincérité des budgets locaux. La soutenabilité et la sincérité des budgets locaux sont deux principes essentiels à la bonne gouvernance. Or, ils sont mis à mal par l'absence

de visibilité sur les ressources évoquée plus haut. En outre, certains risques susceptibles de les affecter sont peu ou pas pris en compte dans le processus de budgétisation. Ainsi, le recensement des passifs et des responsabilités contingentes paraît mal appréhendé par les collectivités comme par les services qui en assurent la tutelle. C'est le cas en particulier en matière d'endettement. Si le recours à l'emprunt est autorisé pour le financement des investissements, il est en principe fortement encadré afin d'éviter les dérives³⁵. Pour autant, alors même que les données financières disponibles paraissent indiquer que les collectivités n'ont que très faiblement recours à l'emprunt, il est fait état de communes lourdement endettées et rencontrant des difficultés à faire face aux remboursements, sans que la réalité de cette situation ne puisse être confirmée. Les comptables publics ont pour mission de suivre et d'apprécier la situation financière des collectivités territoriales, afin en particulier d'identifier les situations à risque. Mais les outils d'analyse financière ne sont déployés que dans 160 communes et cercles et la formation des percepteurs paraît assez jour insuffisante pour leur permettre d'exercer cette mission.

85. D'une façon générale, le contrôle de la soutenabilité et de la sincérité budgétaire est mal assuré. Le contrôle budgétaire *a priori* qui incombe aux autorités de tutelle n'intègre pas ces critères d'appréciation et demeure largement formel et ciblé sur le respect des procédures et le contrôle de régularité. En exécution, le contrôle financier sur les engagements porte notamment sur la disponibilité de la trésorerie et contribue par là au contrôle de la soutenabilité financière des dépenses engagées. Toutefois, la portée pratique de ce contrôle est limitée par le délai généralement constaté entre l'engagement et la liquidation de la dépense et ne permet pas d'éviter systématiquement les difficultés de trésorerie.

86. Les modalités d'exécution et de suivi des budgets locaux doivent être améliorées. Des recommandations relatives à la fiabilisation et au renforcement de l'efficacité de la chaîne de la dépense publique ont été formulées dans un précédent rapport³⁶ et trouvent pleinement à s'appliquer à la chaîne de la dépense locale. La mise en œuvre de ces recommandations – qui portent en particulier sur la réduction des délais de passation des marchés et un meilleur ciblage des contrôles pour les rendre plus performants – implique de s'appuyer sur les dispositifs de suivi et de contrôle existants, en particulier les services déconcentrés du contrôle financier et de la comptabilité publique. Ces services jouent un rôle central tout au long du processus budgétaire, financier et comptable et constituent des leviers d'amélioration importants. Ils remplissent également une fonction essentielle de conseil aux collectivités, qui participe du renforcement des capacités et de la diffusion des bonnes pratiques. Certaines conditions doivent toutefois être réunies pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans la modernisation et l'amélioration de la gestion publique locale. Outre le renforcement des effectifs présents au niveau local, qui ne pourra intervenir que de manière progressive, le renforcement des compétences par des actions de formation ciblées est un préalable indispensable. Il convient également de poursuivre

³⁵ Ainsi, l'emprunt est réservé à l'investissement ; il doit être autorisé par l'assemblée délibérante et est soumis à l'accord préalable des autorités de tutelle.

³⁶ FMI, janvier 2014, rapport précité, « Rationaliser la chaîne de la dépense »

l'informatisation des processus de dépense et d'assurer l'intégration des systèmes d'information comptable et budgétaire, afin de faciliter et de fiabiliser le suivi des opérations financières des collectivités territoriales et de simplifier le processus de restitution budgétaire et comptable. Compte tenu du choix de la régionalisation et des enjeux financiers élevés qui seront concentrés dans ce cadre à l'échelon de la collectivité région, ces évolutions devront porter prioritairement sur le niveau régional, avant d'être progressivement étendues à l'ensemble du territoire.

87. **La mise en place annoncée de Contrats de Plan Etat Régions constituerait un progrès important.** Elle est de nature à consolider le processus de budgétisation des collectivités en lui donnant des bases plus fiables et plus réalistes, à condition toutefois que les engagements pris à l'occasion de la signature de ces contrats soient respectés de part et d'autre. L'augmentation des ressources financières propres des collectivités, dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité locale, permettrait également de stabiliser les recettes et de réduire la dépendance des collectivités à des sources de financement externes. La maîtrise des ressources et une meilleure visibilité sur les volumes de recettes attendus sont des conditions indispensables pour fiabiliser les prévisions budgétaires et garantir une exécution aussi conforme que possible aux autorisations de dépenses données par les assemblées délibérantes lors du vote du budget. Un premier recensement des besoins à inscrire dans les contrats de plans a déjà eu lieu (encadré 11).

Encadré 11. Les Contrats de Plan Etat Région

Le Mali s'est engagé en 2014 sur la voie de la contractualisation entre l'État et les régions (ou le district) en matière de planification du développement³⁷ et prévoit à compter de 2015 (dans deux régions au moins) la signature de contrats-plans entre l'État et les collectivités régions.

Ces contrats-plans ne se substituent pas au dispositif existant d'appui à l'investissement des collectivités territoriales (ANICT / FNACT), mais le complètent.

Conclus pour une durée de 5 ans, ils portent sur la programmation et le financement pluriannuel de projets structurants d'envergure régionale (ou de district) dans le cadre de la mise en œuvre du programme de développement économique, social et culturel (PDSEC) et ciblent en priorité les « investissements structurants, créateurs de richesses et d'emploi ».

Les contrats-plans sont financés à la fois par les collectivités (sur leurs ressources propres), l'État et, éventuellement, les contributions des partenaires au développement, des collectivités étrangères et du secteur privé. La gestion financière des contrats-plans est confiée au FNACT.

La liste des projets inscrits dans les contrats plans est proposée par les régions et arrêtée par le CROCSAD³⁸, après avis des ministères sectoriels concernés et approbation des engagements financiers attendus de l'État par le ministre chargé des finances, Le suivi-évaluation du plan est assuré par le CROCSAD et le comité de suivi ad hoc³⁹.

Un premier recensement des projets susceptibles d'être inscrits dans la ère génération des contrats-plans a été conduit fin 2014 : 86 projets pour un investissement total de 1 276,4 Mds F CFA ont ainsi été identifiés, avec de fortes disparités régionales tant en nombre de projets à inscrire que de montants à financer.

Le budget de l'État pour 2015 alloue au financement des contrats-plans une enveloppe de 830 M F CFA.

Pour accompagner les politiques de développement régional et la démarche des contrats-plans, il est prévu de créer des agences de développement régional dans chacune des régions et le district de Bamako. Ces agences auront pour mission de favoriser le développement régional et local et seront chargées d'assister les collectivités territoriales dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local, dans tous ses aspects (planification, programmation et réalisation des opérations de développement, gestion des services publics, mobilisation des ressources).

	Montants <i>(Millions FCFA)</i>
Gao	863,145
Kayes	3,736
Kidal	4,162
Koulikoro	33,373
Mopti	23,865
Ségou	20,189
Sikasso	25,192
Tombouctou	13,426
Bamako	289,300
Total	1,276,388

Placées sous la tutelle du Ministre chargé des collectivités territoriales, les agences seront présidées par le président du conseil régional tandis que le gouverneur de région en assurera la vice-présidence.

À ce stade, il est envisagé de doter chaque agence de 6 agents (dont 4 cadres), financés par l'État.

L'incidence financière de la création de ces agences est estimée à 1,2 Mds F CFA pour la 1ère année puis à 85 M F CFA par an pour les 9 agences.

Source : Direction Nationale des Collectivités Territoriales

D. Instaurer un cadre de responsabilité

88. **Le cadre de responsabilité repose sur trois principes : transparence, contrôle et redevabilité.** Il ne saurait y avoir de bonne de gouvernance financière sans un cadre de responsabilité reconnaissant la bonne gestion et sanctionnant les erreurs et les manquements. Ce cadre de responsabilité repose sur la transparence et la restitution publique de la gestion locale, qui est la condition de la mise en œuvre des contrôles. Ces contrôles interviennent dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales : s'ils visent à apprécier la régularité et la performance de la gestion, ils ne portent en aucun cas sur l'opportunité des décisions prises par les collectivités. Enfin, la responsabilité exclut l'impunité. Élus et fonctionnaires locaux doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions et, le cas échéant, des sanctions proportionnées à la gravité des erreurs et des manquements relevés doivent être appliquées de façon systématique.

89. **Au Mali, le cadre général de responsabilité financière présente des faiblesses.** Bien que structurés et documentés, outillés dans les systèmes d'information et abondants voire redondants, les contrôles internes et externes sont inefficaces, faute de sanctions graduées et de poursuites contre les agents (publics comme privés) impliqués dans des affaires de corruption⁴⁰.

90. **La responsabilisation des élus et fonctionnaires locaux passe d'abord par la transparence de la gestion publique.** Les obligations des élus et gestionnaires locaux en matière de restitution de leur gestion sont nombreuses. Le document cadre de politique nationale de décentralisation pose le principe de la restitution publique de la gestion des collectivités territoriales et le code des collectivités territoriales impose un débat public préalable au vote du budget. Ce débat doit porter obligatoirement sur l'état de mise en œuvre du programme de développement économique, social et culturel (PDSEC), sur le compte administratif de l'année écoulée sur l'état de fonctionnement des organes et des services de la collectivité et sur le projet de budget. En outre, le code des collectivités territoriales comme l'instruction budgétaire et comptable des collectivités territoriales fixent les obligations des ordonnateurs et des comptables des collectivités en matière de tenue de la comptabilité et de restitution des comptes. La qualité et la disponibilité de l'information budgétaire, financière et comptable sont les conditions indispensables à la mise en œuvre des contrôles internes et externes. Au-delà, leur diffusion et leur présentation à l'occasion de séances de restitution publiques constituent un moyen de responsabiliser les élus devant des citoyens qui sont aussi des contribuables et des électeurs.

³⁷ Décret n°2014-0644/9-RM du 21 août 2014 déterminant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du contrat de plan État-région ou district

³⁸ Comité régional d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement

³⁹ Arrête interministériel n°2014-3415 MDV/MEF/MPATP-SG du 26 novembre 2014 portant création du comité de suivi des contrats plans Etat Région ou District

⁴⁰ FMI, janvier 2014, rapport précité, « Rationaliser la chaîne de la dépense »

91. **Le développement du contrôle citoyen constitue ainsi un complément utile et pertinent aux mécanismes de responsabilisation institutionnels.** Des initiatives ont été prises pour le promouvoir, mais elles restent encore limitées et demandent à être renforcées. Ainsi, le Médiateur de la République organise chaque année une journée nationale consacrée à « l'espace d'interpellation démocratique ». Au cours de cette journée des interpellations orales et écrites sont adressées par les citoyens aux départements ministériels⁴¹, qui ont la charge de répondre⁴². Des recommandations destinées aux autorités, à la société civile et aux parties politiques sont formulées à l'issue des échanges. Cette pratique, qui présente le mérite d'organiser la démarche d'interpellation citoyenne, pourrait être développée et élargie aux collectivités territoriales. Plus généralement, le développement du contrôle citoyen pourrait s'appuyer sur le Conseil national de la société civile. Celui-ci est chargé de la promotion, sur l'ensemble du territoire, de la bonne gestion économique et financière. Il a d'ailleurs mis en place en octobre 2012 un cadre de collaboration avec le bureau du vérificateur général dont les objectifs sont les suivants : partager les rapports de vérification avec les organisations de la société civile et plus généralement faciliter l'accès aux rapports du bureau du vérificateur général et leur diffusion ; sensibiliser les citoyens sur le rôle et l'importance du bureau du vérificateur général ; créer un espace d'échange entre les deux structures ; et appuyer les capacités techniques du Conseil national de la société civile. Cette initiative pourrait constituer une opportunité de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de la gestion et de développer et consolider le rôle de la société civile dans la démarche de contrôle et de responsabilisation des élus et gestionnaires publics.

92. **Le renforcement du contrôle des collectivités nécessite une meilleure coordination des acteurs.** Comme indiqué plus haut, les contrôles *a posteriori* sont fréquents et mobilisent des ressources certes insuffisantes mais surtout très dispersées ; contrôle financier (dans sa mission nouvelle d'évaluation de la performance), inspections ministérielles, contrôleur général des services publics, ANICT, bureau du vérificateur général, section des comptes de la Cour Suprême voire partenaires techniques et financiers etc. participent à des degrés divers et à des étapes complémentaires au contrôle de l'action et de la gestion des collectivités et apprécient la régularité et la qualité de la dépense publique locale. Dans ces conditions, une rationalisation des efforts par une meilleure coordination des plans de contrôle (dans le respect des prérogatives et de l'indépendance de chacun) permettrait d'augmenter l'étendue et l'efficacité des vérifications et évaluations ainsi menées. En particulier, une planification des interventions à travers le territoire pourrait permettre d'élargir le nombre de collectivités contrôlées chaque année à un titre ou à un autre.

⁴¹ En 2013, 36 interpellations lues en séance et 65 transmises par écrit aux ministères concernés, « poursuite à donner ».

⁴² Sur 35 interpellations lues en 2012, 28 ont donné lieu à une réponse et 7 sont restées sans suite ; sur 39 interpellations retenues « pour suite à donner », 19 avaient été traitées au bout d'un an et 20 étaient toujours en cours d'instruction.

93. **La responsabilisation des acteurs locaux exige l'application des textes et la mise en œuvre des sanctions prévues par la loi.** Le Mali dispose d'un corpus législatif et réglementaire permettant la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires locaux en cas de défaillance. Ainsi, la loi n°06-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales, qui détermine les droits et obligations des élus, précise en son article 15 : « *les élus des collectivités territoriales sont tenus d'exercer leurs fonctions avec assiduité, intégrité, objectivité et impartialité. À l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, il leur est formellement interdit de solliciter et de recevoir directement ou par personne interposée des dons, gratifications ou avantages quelconques* ». Les ordonnateurs locaux sont justiciables de la chambre de discipline budgétaire de la section des comptes de la Cour Suprême et comme tels sont passibles d'amendes de 50 000 à 300 000 F CFA sanctionnant le non-respect des procédures relatives aux dépenses et aux recettes publiques⁴³. En outre, au même titre que l'ensemble des citoyens, les fonctionnaires et élus locaux sont passibles de sanctions pénales s'ils sont reconnus coupables d'actes infractionnels ou délictueux. Si le Mali tarde à mettre en œuvre la directive de l'UEMOA relative à l'établissement d'une Cour des comptes de plein exercice, il a transposé en 2013 la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA⁴⁴. Enfin, une loi portant prévention et répression de l'enrichissement illicite a été adoptée en mai 2014. Elle est applicable à toute personne dépositaire de l'autorité publique, y compris donc les élus locaux. Elle sanctionne l'augmentation substantielle du patrimoine de tout agent public, que celui-ci ne peut justifier par rapport à ses revenus légitimes par des peines lourdes, pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement pour les cas les plus graves. Quant aux personnes morales impliquées dans des faits d'enrichissement illicite, elles sont susceptibles d'être condamnées à la fermeture d'établissements et à l'exclusion des marchés publics.

94. **L'arsenal juridique existe donc bel et bien. Mais il n'est pas utilisé, ce qui entache lourdement la portée réelle du cadre de responsabilité.** La chambre de discipline budgétaire ne s'est jamais réunie, les poursuites sont très rares et les sanctions, sont très faibles. Cette absence quasi-totale de mise en jeu de la responsabilité des élus et gestionnaires locaux de d'irrégularité, de faute ou de manquement à la probité alimente un sentiment d'imputé et constitue un risque majeur pour la sécurisation de la dépense publique dans le cadre d'une décentralisation renforcé

⁴³ Articles 107 et 108 de la loi n°96-071 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour Suprême.

⁴⁴ Loi n°2013-031 portant approbation du code de transparence relatif à la gestion des finances publiques au Mali.

<p>Piloter la décentralisation</p> <p><i>Mettre en place un cadre de travail au sein de l'État pour préparer et accompagner la décentralisation</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une structure de pilotage de la décentralisation interministérielle et pluridisciplinaire auprès du Premier ministre - Définir une feuille de route thématique identifiant les chantiers à conduire et les objectifs à atteindre, les acteurs, et les échéances - Rendre compte périodiquement de l'avancée des travaux - Parmi les thèmes prioritaires : <ul style="list-style-type: none"> . Définir le périmètre et le calendrier des transferts de compétence de l'État aux collectivités . Actualiser le cadre légal et réglementaire en conséquence . Évaluer les montants et définir les modalités des transferts financiers correspondants ; . Rénover la fiscalité locale pour augmenter les ressources propres des collectivités . Préparer les transferts de personnels des services de l'État vers les collectivités territoriales (identification des emplois, modalités statutaires, incitations à la mobilité...) 	<p>2015</p> <p>2015 - 18</p>
<p>Renforcer les capacités</p> <p><i>Développer les compétences des agents des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recenser l'ensemble des besoins de formation dans les services déconcentrés et les collectivités en matière de finances et de gestion publiques - Établir et mettre en œuvre un plan de formation pluriannuel, en fonction des priorités identifiées - Définir un socle de compétences de base des élus locaux en matière de finances et de gestion publiques - Élaborer un kit de formation des élus locaux - Mettre en œuvre un plan de formation des élus locaux à l'issue des prochaines élections locales 	<p>2015</p> <p>2016-18</p> <p>2016</p> <p>2016</p> <p>2016-18</p>
<p>Consolider une dorsale financière</p> <p><i>Donner aux services déconcentrés de l'État les moyens d'exercer pleinement leur mission de</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une structure de pilotage de la réforme des services déconcentrés interministérielle et pluridisciplinaire auprès du Premier ministre - Définir une feuille de route thématique identifiant les chantiers à conduire et les objectifs à atteindre, les acteurs, et les échéances - Rendre compte périodiquement de l'avancée des travaux 	<p>2015</p> <p>2015</p> <p>2015-18</p>

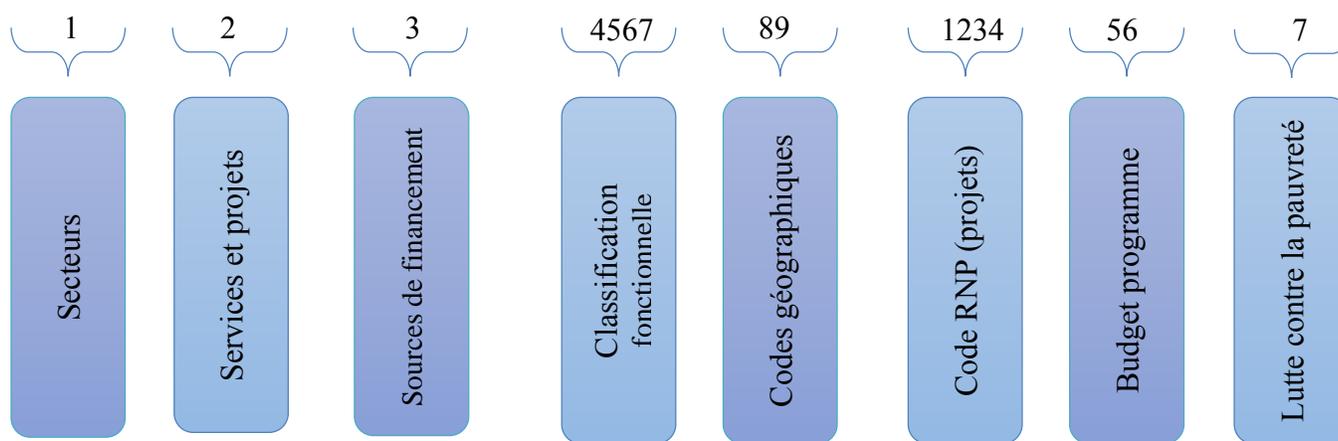
<p><i>tutelle financière dans le cadre d'une décentralisation renforcée</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Parmi les chantiers prioritaires : <ul style="list-style-type: none"> . Redéfinir les missions et les objectifs des services déconcentrés dans le contexte nouveau d'une décentralisation renforcée . Identifier les emplois et les fonctions à maintenir en cible dans les services déconcentrés . Définir un plan de transition . Revoir la méthode de travail : évaluer la portée des contrôles mis en œuvre par les services déconcentrés de l'État au regard des objectifs de régularité et d'efficacité de la dépense publique ; en fonction des résultats, simplifier et rationaliser les procédures de contrôles en concentrant les moyens sur les contrôles les plus efficaces ; mettre en œuvre des contrôles ciblés en fonction des risques financiers et de gestion 	<p>2016</p> <p>2016</p> <p>2016</p> <p>2015-18</p>
<p>Développer le pilotage budgétaire</p> <p><i>Mettre en place les outils permettant de détecter et de maîtriser les risques financiers</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - En lien avec la recommandation n°2, définir et mettre en œuvre un plan de formation des agents des services déconcentrés du contrôle financier et de la direction du trésor et de la comptabilité publique à l'analyse financière et comptable des collectivités territoriales - Poursuivre l'informatisation des services déconcentrés (recettes- perceptions) - Concevoir et diffuser des outils de contrôle de la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales (tableaux de bord incluant les ratios financiers et indicateurs clefs) - Mettre en place un mécanisme de suivi de l'endettement et des arriérés de paiement des collectivités territoriales. - Mettre en place un mécanisme de surveillance des recrutements locaux pour apprécier les risques financiers liés à des politiques de recrutement non soutenables. - Mettre en place un réseau d'alerte associant les services déconcentrés du ministère des finances, les représentants de l'État auprès des collectivités territoriales et la direction générale des collectivités territoriales et permettant des échanges d'information sur les collectivités présentant des risques financiers (endettement et salaires) et mettre sous tutelle les collectivités dont l'endettement n'est pas soutenable. - Définir un cadre de contrôle budgétaire partenarial (par voie de convention nationale déclinée localement) entre les autorités de tutelle (représentant de l'État auprès des collectivités) et le ministère des finances (trésor et comptabilité publique, contrôle financier) permettant le partage de compétence et d'informations en matière de contrôle budgétaire (équilibre réel, sincérité et soutenabilité) et la définition d'axes de contrôle prioritaires. 	<p>2015</p> <p>2015-18</p> <p>2016</p> <p>2016</p> <p>2016</p> <p>2016</p>

Rationaliser et conforter le contrôle externe <i>Élargir le périmètre et la portée du contrôle a posteriori des comptes et de la gestion publique</i>	- Recenser l'ensemble des acteurs du contrôle <i>a posteriori</i> des comptes et de la gestion publique locale (interne et externe)	2015
	- Dans le respect de l'indépendance et des prérogatives de chacun, établir et mettre en œuvre un plan de contrôle annuel coordonné entre l'ensemble des acteurs	2016
	- Assurer le partage systématique des résultats des contrôles <i>a posteriori</i> entre les différents acteurs	2015
	- Développer le contrôle citoyen : par exemple, rendre public les résultats des contrôles, organiser une journée d'interpellation publique annuelle dans chacune des régions (selon le modèle de l'espace d'interpellation publique national), concevoir et diffuser des supports d'information pédagogique sur les résultats de la gestion locale, pour faciliter leur appropriation par l'opinion publique	2015-18
	- En coordination avec les organes et services chargés du contrôle externe des collectivités et le ministère de la justice, veiller à la mise en œuvre effective des textes législatifs et réglementaires relatifs à la responsabilité administrative et pénale des élus et gestionnaires locaux.	2015

Annexe 1 – Méthode d'Analyse du Budget de l'Etat par Unité Fonctionnelle

L'analyse du budget repose sur la décomposition du code d'unité fonctionnelle (UF). Il s'agit d'un code de 17 chiffres, construit à partir de la nomenclature du budget de l'État, telle qu'elle a été arrêtée par le décret n°03-163/P-RM du 16 avril 2003 (figure 13), et qui contient l'ensemble des caractéristiques propres à chaque ligne budgétaire. À chaque ligne budgétaire correspond une unité fonctionnelle.

Composition du Code d'Unité Fonctionnelle



L'identification de la nature et du niveau d'exécution des dépenses de l'État nécessite la combinaison de 3 critères de tri : « secteurs », « code géographique » et « services et projets » (tableau xxx).

Nomenclature du budget de l'État

Secteurs		Classification des services et projets		Codes géographiques	
1	Services de souveraineté	0	Dépenses communes	000	Portion centrale
2	Défense, ordre et sécurité	1	Cabinets ministériels et institutions	001	Services à l'extérieur
3	Administration générale et financière	2	Administrations centrales	009	Projets multi-sectoriels
4	Enseignement, formation et recherche	3	Services rattachés au niveau national	010	Région de Kayes
5	Culture, sports et loisirs	4	Services régionaux	020	Région de Koulikoro
6	Santé et action sociale	5	Services rattachés au niveau régional	030	Région de Sikasso
7	Administration et développement des infrastructures	6	Budgets annexes – comptes et fonds spéciaux	040	Région de Ségou
8	Production et commerce	7	Organismes personnalisés	050	Région de Mopti
9	Autres destinations	8	Projets	060	Région de Tombouctou
				070	Région de Gao
				080	Région de Kidal
				090	District de Bamako

En pratique, il convient dans un premier temps de décomposer les codes d'unités fonctionnelles figurant dans le fichier Excel retraçant l'exécution budgétaire de l'exercice⁴⁵. Cette décomposition est obtenue en utilisant la fonction « convertir - largeur fixe » (onglet « données ») d'Excel.

Dès lors que les codes correspondants aux secteurs (1^{er} chiffre de l'UF), aux codes géographiques (8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} chiffres de l'UF) et aux services et projets (2^{ème} chiffre de l'UF) sont individualisés, il est possible de trier les données en fonction de ces trois critères successifs et ainsi de regrouper les lignes budgétaires correspondantes et d'identifier les montants associés. Afin de simplifier l'analyse, il peut être utile de créer des onglets par secteur et d'utiliser la fonction « sous-total » pour déterminer les montants par code géographique et par services et projets.

Les services déconcentrés correspondent au code « services et projet » [4] tandis que les transferts aux collectivités territoriales sont rattachés au code « services et projets » [5]. Des retraitements manuels sont toutefois indispensables :

- Pour identifier, le cas échéant, parmi les lignes budgétaires rattachées au code « services et projets » [4] certains transferts financiers correspondant à des dépenses de personnel des collectivités régions et du district de Bamako au titre du secteur « enseignement, éducation, recherche » ; ces transferts sont identifiés par la mention « conseil régional » ou « district » dans le libellé de l'UF.
- Pour distinguer les transferts aux collectivités territoriales des autres flux financiers rattachés au code « services et projets » [5] ; les transferts aux collectivités territoriales sont identifiés par la mention « conseil régional », « conseil de cercle », « commune », « conseil de district » ou encore « mairie de district » dans le libellé de l'UF.

⁴⁵ Données fournies par la direction générale du budget, cellule informatique

Annexe 2 : Modèle Utilisé Pour Calculer le Seuil de d'Impact Positif de la Décentralisation

Le niveau optimal de décentralisation, mesuré par les ressources transférées aux collectivités est obtenu à partir du modèle suivant:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 Transf_{it} + \beta_2 (Transf_{it})^2 + \chi trend + \varepsilon_{it}$$

Y_{it} représente un indicateur socio-économique (niveau d'éducation, nombre de cantines scolaires, seuil de pauvreté, etc.), i et t représentant respectivement la dimension individuelle (région) et temporelle. $Transf_{it}$ correspond aux ressources financières transférées chaque année à chaque collectivité décentralisée (proxy du niveau de décentralisation). Cette variable est également introduite au carré ce qui permet un seuil optimal de transferts, déclencheur d'effets positifs. $trend$ représente la variable « temps » et permet de purger toute évolution tendancielle des indicateurs de développement, non induite par une hausse des transferts. ε_{it} représente le terme d'erreur stochastique.

Notre échantillon est composé des huit régions du Mali, hors Bamako⁴⁶ sur la période 2001-2011. Le modèle est estimé par la méthode des effets fixes, afin de tenir compte des disparités

	Redoublement (1)	Efficacité (2)	Cantine (3)
Ress. Décentralisées	-0.04 (-0.12)	4.00 (1.18)	-10.79** (-2.78)
(Ress. Décentralisées) ²	0.00 (0.16)	-0.01 (-1.335)	0.02** (3.168)
Trend	-0.883** (-2.95)	30.41** (2.856)	8.06+ (3.58)
Constante	1793.8** (2.84)	-61432.5** (-2.83)	-15018.5** (-3.23)
Nb. Obs. (régions)	56 (8)	16 (8)	48 (8)
Nb. Regions	8	8	8
R ²	0.36	0.88	0.53

régionales. Pour une plus grande précision des coefficients estimés, il serait souhaitable d'introduire également des effets fixes temporels. Cependant, des contraintes purement techniques, notamment la taille de l'échantillon et la perte de degré de liberté contraignent la prise en compte de tels effets.

Le tableau 1 ci-dessous présente les résultats de l'estimation du modèle précité. Globalement les coefficients présentent les signes escomptés. Une hausse des ressources transférées réduit le taux de redoublement (-0.04) et améliore l'efficacité de l'éducation primaire (4.0). Plus intéressant encore, la colonne 3 montre que la décentralisation a eu des effets négatifs sur le développement des cantines scolaires. Cependant, la variable décentralisation au carré apparaît avec un signe positif montrant qu'il existe un niveau de décentralisation optimal à atteindre pour espérer un effet positif de celle-ci sur le développement des cantines scolaires. Ce niveau de décentralisation optimale, mesure par les

⁴⁶ Les données n'étant pas disponibles pour cette région.

transferts ($Transf_{it}^*$) est obtenu par simples dérivations:

$$\frac{\partial Y_{it}}{\partial Transf_{it}} = 0 \Leftrightarrow \beta_1 + 2 \times \beta_2 (Transf_{it}) = 0 ; \Rightarrow Transf_{it}^* = \frac{\beta_1}{2 \times \beta_2} \Leftrightarrow \text{Transfert optimal} = \frac{10.79}{2 \times 0.023} = 239.8$$

Le seuil de d'impact positif de la décentralisation issu de notre échantillon est estimé à 179.7 Mrds F CFA.⁴⁷ Il correspond au seuil à partir duquel les trois taux étudiés s'améliorent, avec toutefois des différences d'évolution, la pauvreté s'améliorant sous condition d'un montant de transferts légèrement plus élevé. Il ressort de ces calculs qu'une hausse d'environ un quart (23%) des budgets actuels des collectivités permet d'atteindre le seuil d'impact positif.

⁴⁷ En se basant sur les données fournies par l'Institut National de la Statistique.

Annexe 3 : Quelques Exemples de Formules de Transfert Dans des Pays Comparables au Mali

Pays	Détermination du volume des transferts	Clés de répartition	Observations
Répartition égalitaire entre les collectivités			
Cameroun	Le volume des transferts aux collectivités résulte d'une majoration de certains impôts de l'Etat : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe sur les jeux de hasards, taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et taxe Foncière	Les critères de répartition sont purement démographiques, 70% du montant des transferts sont reversés aux communes et 30% à un Fonds d'Investissement Intercommunal.	<i>La formule est simple à mettre en œuvre mais elle ne prend pas en compte les spécificités des collectivités.</i>
Maroc, Sénégal	Une part de la TVA est reversée aux collectivités sous formes de dotations.	Répartition entre les collectivités selon des critères démographiques	
Répartition à la fois égalitaire, et selon les spécificités des collectivités			
Afrique du Sud	Des transferts sectoriels : éducation, santé, logement, transport et infrastructures D'autres transferts : - Une part fixe (5% des transferts).. - Une part variable (95%).....	Le mode de répartition est fixé par le gouvernement en fonction de ses politiques sectorielles Distribuée de façon égalitaire (chaque collectivité reçoit le même montant) Basée sur la situation et les besoins des collectivités; du total des transferts est distribué en fonction de: la population (14%), les besoins d'éducation (51%), les besoins de santé (26%), l'indice de pauvreté (3%), et l'activité économique (1%).	<i>Ces formules présentent un mix de transferts discrétionnaires (i.e. correspondant à des politiques publiques décidées par le gouvernement) et de transferts égalitaires ou spécifiques.</i>
Kenya	Le volume des transferts est fixé dans le budget national - Une part fixe..... - Une part sectorielle..... - Des dotations sectorielles..... complémentaires consacrées à la santé, à l'électrification et aux centres polytechniques	Les critères de répartition sont différents selon les agrégats : Le même montant est versé à chaque collectivité La part et les dotations sectorielles sont calculées en fonction de la population, la superficie et l'indice de pauvreté	<i>Ce système s'adapte bien aux spécificités des collectivités mais il est moins simple à évaluer et à maintenir dans le temps.</i>

Répartition selon les spécificités des collectivités

Rwanda	<p>La part du budget consacrée aux transferts est calculée sur les recettes totales du gouvernement central, dons inclus puis répartie en deux agrégats :</p> <p>Des dotations globales.....</p> <p>Des dotations spécifiques à..... certains secteurs</p>	<p>Les transferts vont aux régions selon deux clefs de répartitions basées sur des critères de situation :</p> <p>Repartie en fonction de : la population (20%), l'indice de pauvreté (30%) et le nombre de localités situées dans la région (50%).</p> <p>En fonction de : la population (40%), l'indice de pauvreté (40%) et la superficie (20%).</p>	<p><i>Ce système, favorise les collectivités plus pauvres mais il n'incite pas à améliorer la fiscalité locale ; le montant global des transferts reste fixé par le gouvernement, ce qui en réduit la prévisibilité.</i></p>
---------------	--	---	--

Répartition tenant compte des spécificités et incitatifs à la performance fiscale

Ethiopie	<p>La part du budget consacrée aux transferts est calculée sur les recettes totales du gouvernement central, dons inclus.</p>	<p>La clef de répartition est différente selon les deux niveaux de collectivités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régions: les critères de répartition prennent en compte la population pour 55%, le niveau de développement pour 20%, l'indice de pauvreté 10% et la performance fiscale des collectivités pour 15%. - Autres collectivités: la population pour 55%, le niveau de développement pour 30% et la performance fiscale pour 15%. 	<p><i>La des spécificités des collectivités sont prise en compte selon des critères objectifs mais le système laisse place à une part de décisions discrétionnaires (potentiellement arbitraires) portant sur : le volume global des transferts et sur le critère de performance fiscale.</i></p>
Mauritanie	<p>Une part du budget national est affectée aux collectivités. Les transferts ont été multipliés par 10 en 5 ans.</p>	<p>Les critères de répartition tiennent compte de la population, de l'indice de pauvreté et du déficit d'infrastructures. 35% des dotations sont affectées au fonctionnement, 55% à l'investissement et 10% sont conditionnés à la performance des collectivités (selon des évaluations faites par le gouvernement).</p>	

Des transferts purement incitatifs à la performance fiscale

Ghana	Les transferts sont déterminés au prorata des performances fiscales des collectivités.	Les collectivités atteignant de bonnes performance fiscales reçoivent des ressources additionnelles à leur budget, les autres un appui technique pour améliorer leur performance. Des spirales d'appauvrissement (les communes peu performantes reçoivent peu de ressources) peuvent apparaître, ce que l'appui technique vise à éviter.	<i>Risque d'affaiblir l'autonomie des collectivités qui bénéficieraient de l'appui technique</i>
--------------	--	---	--

Les systèmes en cours dans d'autres pays de l'UEMOA

Benin	<p>Le montant des transferts aux communes reste à la discrétion de l'Etat qui définit deux types de dotations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dotations non affectées (fonctionnement, investissements et projets inscrits dans le plan de développement local), - et dotations affectées (investissements sur projets sectoriels). 	<p>La part non affectées est répartie en trois catégories:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 35% la "dotation de structure", dont 95% à part égale pour toutes les communes, avec un bonus de 5% pour celles de plus de 3 arrondissements ; - 50% la "dotation de péréquation" répartie selon la population (pour 28% de la dotation), de la pauvreté non monétaire (pour 40%), et de la superficie (pour 32%); - enfin 15% la "dotation de performance" récompense la bonne gouvernance et les bonnes performances en matière de fiscalité locale (selon des critères à préciser). 	<p><i>Il s'agit d'une combinaison des formules ci-dessus avec une part de décision discrétionnaire ou d'opportunité, une redistribution égalitaire, la prise en compte de la situation des collectivités, et des incitations à la performance de gestion.</i></p>
Cote d'Ivoire	<p>L'Etat détermine deux enveloppes de dotations: dotation globale de fonctionnement et dotation générale de la décentralisation.</p> <p>Il peut aussi accorder au cas par cas des subventions d'équipement et/ou des avances de trésorerie en cas d'insuffisance momentanée de trésorerie.</p>	<p>La dotation globale de fonctionnement comprend deux volets:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la dotation minimale qui est fonction du nombre d'habitants - et la dotation complémentaire qui tient compte des inégalités de situation. <p>La dotation générale de la décentralisation vient en compensation des charges résultant des transferts de compétence.</p>	<p><i>Il s'agit d'une combinaison des formules ci-dessus avec une part de décision discrétionnaire ou d'opportunité, une redistribution égalitaire, et la prise en compte de la situation des collectivités.</i></p>