



**Programme thématique de l'Union européenne
«Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement»,**

**Contrat Cadre Commission 2011
Lot 1: Etudes et assistance techniques tous secteurs**

Contrat Spécifique N° 2014/352134-1

**Assistance aux Délégations de l'UE dans la promotion
d'une approche territoriale du développement local**

Décentralisation et Développement Territorial

Cas du Bénin, Burkina Faso, Mali et Mauritanie

Janvier 2016



The project is financed by
the European Union



The project is implemented by
SACO Consortium (SAFE/COI)

Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité du contractant et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

Contrat Cadre Commission 2011
Lot 1: Etudes et assistance techniques tous secteurs

Contrat Spécifique N° 2014/352134
Assistance aux Délégations de l'UE dans la promotion d'une approche
territoriale du développement local

Décentralisation et Développement Territorial

Cas du Bénin, Burkina Faso, Mali et Mauritanie

Janvier 2016

Rapport rédigé par:

M. Mohamed EL MENSI

Projet mise en œuvre par:

SACO (SAFEGE-COWI)

Données principales

Titre du projet :	Assistance aux Délégations de l'UE dans la promotion d'une approche territoriale de développement local
Contrat spécifique n°:	2014/352134
Pays :	Benin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie
Contrat-cadre n° :	EuropeAid/129783/C/SER/multi (COM 2011) Lot 1
Contractant-cadre :	SACO Consortium (SAFEGE/COWI)
Adresse :	Gulledelle 92 – B-1200 Brussels Belgium
Téléphone :	+32-2-739.46.90
Fax :	+32-2-742.38.91
E-mail :	fwc@saco2011.eu
Partie exécutante du contrat :	SACO (SAFEGE-COWI)
Adresse :	Gulledelle 92 – B-1200 Bruxelles Belgique
Téléphone :	+32 2 739 46 90
Fax :	+32 2 742 38 91
E-mail :	sonya.jetcheva@saco2011.eu
Date du rapport :	31/01/2016
Période de reporting :	15 Dec 2015 – 31 Jan 2016

Auteur du rapport:

Mohamed EL MENSI

29/01/2016

Contrôleur de la qualité:

Zakaria AMAR

29/01/2016

Partie exécutante du contrat spécifique – Personne responsable :

Stefano GUERRA

31/01/2016

Contractant-cadre :

Date: 31/01/2016

Décentralisation et Développement Territorial

Cas du Bénin, Burkina Faso, Mali et Mauritanie

Le présent document décrit pour chacun des quatre pays de l'Afrique de l'Ouest (Benin, Burkina Faso, Mali et Mauritanie) l'état des lieux des réformes de décentralisation et des politiques nationales de développement local (territorial), et le rôle dévolu aux collectivités publiques décentralisées à cet égard. Chaque étude de cas est structurée en quatre parties : (1) l'économie politique de la décentralisation (les déterminants politiques et les objectifs des réformes) ; (2) la politique de décentralisation (dans ses dimensions stratégiques et opérationnelles) ; (3) le cadre institutionnel de la décentralisation (les structures, acteurs et les mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation) ; et (4) la politique de développement local/territorial et les compétences des collectivités décentralisées en la matière).

	Benin	Burkina Faso	Mali	Mauritanie
Population (mil)	10.32 (2013)	17.81 (2013)	17.3 (2014)	3.42 (2012)
Système politique	Etat unitaire	Etat unitaire	Etat unitaire	Etat unitaire
Echelons de collectivités décentralisées (CD)	Un seul échelon: Communes (77)	Deux niveaux: Communes (351) et Régions (13)	Trois échelons : Communes (703) ; Cercles (49) ; et Régions (8)	Un seul échelon: Communes (216) 2ème échelon (Wilaya) en vue
Structure de gouvernance des CD	Conseil communal élu; Maire désigné par le conseil	Conseils communaux et Régionaux élus ; Maire et Président du Conseil Régional désignés par les Conseils	Conseils communaux élus au suffrage universel ; Maire désigné par le Conseil ; Conseillers communaux élisent le Conseil du Cercle ; Conseillers du Cercle élisent les conseils régionaux	Conseil communal élu; Maire élu par le Conseil communal
Finances décentralisées	Compétences propres, partagées avec l'Etat, déléguées ; Ressources : Fiscalité locale et Transferts budgétaires	Compétences propres très limitées, notamment dans le cas des régions Ressources : Fiscalité locale et Transferts budgétaires inégalement répartis et imprévisibles	Compétences générales communes aux 3 échelons; compétences spécifiques à chaque échelon. Ressources : Fiscalité locale diversifiée mais de faible rendement Prépondérance des transferts (apport extérieur important)	Compétences usuelles des communes; Ressources: Fiscalité locale (limitée) et Transferts budgétaires (budget national et aide extérieure)
Tutelle et Autonomie des CD	Tutelle classique; autonomie financière limitée	Tutelle classique (administrative et financière); accompagnement déficient	Tutelle classique (administrative et financière) quoique déficiente	Autonomie limitée (administrative et financière). Tutelle classique

1. Economie Politique de la Décentralisation

L'organisation territoriale et administrative du Bénin, telle qu'elle est actuellement, trouve son fondement, en termes de découpage géographique et de responsabilités, dans la volonté des pouvoirs publics de promouvoir la cohérence déconcentration – décentralisation. En fait, le territoire national est structuré en un seul échelon décentralisé (77 Communes) et un seul niveau de déconcentration (12 Départements), les communes étant des subdivisions des départements du point de vue territorial.

Force est de constater que le Bénin a adopté une approche plutôt prudente en matière de politique de décentralisation dans la mesure où la Constitution ne fait pas explicitement référence à la décentralisation, se limitant à mentionner des "collectivités territoriales", tout en consacrant le principe de leur libre administration. En fait, la question de la décentralisation a été essentiellement abordée sous l'angle de l'administration territoriale : les Etats Généraux de la Réforme de l'Administration Territoriale (tenus en janvier 1993) en ont défini les grandes lignes en cherchant à mener, de pair, consolidation de l'Etat (via la déconcentration) et décentralisation. Ce n'est qu'après une longue et laborieuse gestation que les contours de la politique de décentralisation ont été finalement définis en 1999-2000 par l'adoption d'un corpus juridique, formé de six lois qui fixent les grands axes de la décentralisation et de la déconcentration (organisation de l'administration territoriale, organisation communale, finances locales, élections communales)¹ ; ce processus a été couronné par la tenue des premières élections communales en janvier 2003 pour un mandat de cinq ans (2003-08). La mise en œuvre du nouveau cadre juridique et institutionnel de la décentralisation a fait l'objet d'une évaluation en novembre 2007 (Forum de la Décentralisation) dans le but de faire le bilan des étapes franchies et l'appréciation des performances communales dans une optique de *dynamisation du processus de décentralisation-déconcentration*, et d'une *vision du développement à la base* fondée sur trois piliers : décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire.

2. Politique Nationale de Décentralisation

Les recommandations du Forum ont débouché sur d'importantes mesures prises par le gouvernement, notamment la création d'un nouveau ministère en charge de la décentralisation et de l'aménagement du territoire et le lancement de deux initiatives - à savoir, l'élaboration de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), et la création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC).

La nouvelle démarche annonce l'émergence d'une nouvelle vision de la décentralisation qui se réfère, au-delà des préoccupations de maîtrise du territoire, au *développement proprement dit du territoire*. C'est ainsi que tous les documents de stratégie, qu'ils portent spécifiquement sur la décentralisation-déconcentration (*Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration*) ou sur la réduction de la pauvreté (*Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté*), et plus anciennement sur l'aménagement du territoire (*Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire*), participent d'une démarche volontariste commune : la *territorialisation des politiques publiques de développement*, qui les inscrit dans des espaces déterminés, tout en incitant à la mobilisation des

¹ A savoir loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999 (organisation de l'administration territoriale), loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 (organisation des communes), loi n° 98-005 du 15 Janvier 1999 (organisation des communes à statut particulier), loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 (régime financier des communes) ; loi du 9 mars 2000 (régime électoral communal et municipal).

acteurs et partenaires locaux, au service de projets de développement cohérents et adaptés tant au niveau déconcentré que décentralisé – le tout devant contribuer à la croissance économique et la réduction des disparités territoriales en matière de développement.

La PONADEC, adoptée en décembre 2009² au terme d'un processus participatif, est fondée sur approche transversale et intersectorielle qui articule la décentralisation, la déconcentration et l'aménagement du territoire. Elle ambitionne de mettre en place une gouvernance territoriale efficiente impulsant le développement à la base ; et de ce fait, elle fait également le lien entre les Orientations Stratégiques de Développement (OSD), la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP) et la Réforme de l'Administration du Territoire (RAT).

Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)
<p>Vision : «Faire des Collectivités Territoriales des espaces de développement à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un État unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional».</p> <p>Objectif général : «Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base.»</p> <p>Objectifs spécifiques :</p> <ul style="list-style-type: none">• mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable ;• assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace ;• réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes. <p>Calendrier de mise en œuvre :</p> <p>Phase 1 (2009-2011) : Les fondations de la décentralisation et la déconcentration (2D) sont complétées et consolidées.</p> <p>Phase 2 (2011-2013) : Les acteurs de la 2D disposent d'une capacité institutionnelle satisfaisante pour assurer leurs fonctions.</p> <p>Phase 3 (2014-2018) : La 2D contribue pleinement à l'émergence du Bénin.</p> <p>Mécanisme de pilotage :</p> <p>Le Comité interministériel de pilotage de la PONADEC a été créé en juin 2012 pour assumer une mission d'orientation, d'approbation et d'évaluation. Il est formé de dix-sept membres représentant la Présidence, des ministères et l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), et son secrétariat permanent est assuré par la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).</p>

3. Structures, Acteurs et Mécanismes

Il existe au Bénin un seul échelon décentralisé : les communes (77 au total) qui s'insèrent, au plan territorial, dans des circonscriptions déconcentrées : les départements (12 au total). Chaque commune est démembrée (dans un souci de proximité et de participation à la base) en Unités Administratives

² Cf. Décret n° 2009-709 du 31 décembre 2009.

Locales (546 arrondissements, 5 290 quartiers de villes et villages) qui sont dépourvues de personnalité juridique et d'autonomie financière quoique dotées d'organes infra-communaux à statut consultatif.

Compétences des communes – la commune est certes une collectivité territoriale décentralisée, mais qui possède quelques aspects de circonscription déconcentrée puisqu'elle participe à l'administration du territoire : elle est appelée à assumer, outre ses compétences propres, d'autres attributions qui relèvent de l'État³. Il convient de noter à cet égard que les communes, en l'absence de clause générale de compétences, ont des domaines d'intervention limitativement énumérés et dont tous ne sont pas d'exercice plénier. En effet, la loi distingue deux cas de figure: les compétences transférées (propres), qui sont soit entièrement exercées par les communes, soit partagées avec l'Etat, et les compétences déléguées – celles qui sont exercées par le maire pour le compte de l'Etat et sous son contrôle.

Compétences des communes
<p>Compétences transférées</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Compétences propres:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Développement local, aménagement de l'habitat et urbanisme; ○ Infrastructures, équipement et transports; ○ Environnement, hygiène et salubrités; ○ Services marchands et investissements économiques. • <i>Compétences partagées avec l'Etat:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Enseignement primaire et maternel; ○ Alphabétisation et éducation des adultes; ○ Santé, action sociale et culturelle. <p>Compétences déléguées par l'Etat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Etat civil; ○ Police administrative; ○ Sécurité; ○ Publication et exécution des lois et règlements; ○ Organisation des opérations de désignation des organes infra-communaux.

Sources de financement des communes – Les ressources financières des communes proviennent de recettes propres et de transferts budgétaires par l'intermédiaire d'un mécanisme dédié : le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC). Les ressources propres comprennent essentiellement (a) les recettes fiscales ; (b) les recettes de prestation de services ; et (c) les produits du patrimoine. La fiscalité communale est faite de taxes et impôts exclusifs (fiscalité propre)⁴, et de taxes partagées avec le gouvernement central⁵. Il convient de faire remarquer ici que les communes ont hérité des impôts et taxes qui étaient précédemment perçus par les anciennes circonscriptions urbaines : il ne s'agit donc pas d'une fiscalité "pensée" pour la décentralisation. De plus, elle est recouvrée par les services du gouvernement central, qui interviennent sur toute la chaîne fiscale, puis reversée aux communes selon le mécanisme de l'unicité de caisse (avec les aléas qu'il comporte pour la trésorerie communale). En dépit d'une amélioration relative de ses performances, la fiscalité locale pèse peu dans

³ L'art. 1 de la loi 97-028 de janvier 1999 ainsi que l'art. 82 de la loi 97-029 du même jour sont édifiants à cet égard:

Art. 1: "L'Administration territoriale de la République est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les collectivités territoriales décentralisées. "

Art. 82: "La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État."

⁴ Impôt sur le foncier bâti et non bâti ; patentes et licences ; taxe de développement total ; taxes et redevances diverses...

⁵ Taxe touristique, taxe sur la valeur ajoutée perçue au cordon douanier ; taxe sur l'exploitation des carrières et mines ; taxe de voirie perçue u cordon douanier.

les finances publiques, entre 5% et 6% des recettes de l'Etat. Ceci s'explique par la vétusté et de l'inadaptation du système, ainsi que des faiblesses structurelles de la chaîne fiscale (les montants recouverts restent inférieurs aux potentialités). D'où l'anémie des budgets locaux, et le recours croissant des communes aux financements/transferts extérieurs, leurs ressources propres ne leur permettant même pas de financer l'intégralité de leur fonctionnement⁶, encore moins leurs investissements.

Transferts budgétaires – Les transferts financiers (subventions de fonctionnement et d'équipement) servis par le gouvernement central aux communes ont été longtemps entachés d'imprévisibilité d'autant plus que leurs montants et délais de versement étaient à la discrétion du pouvoir central. L'instauration du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) en 2008 est venue remédier à cette situation en visant à rationaliser les engagements de l'Etat (et des partenaires techniques et financiers – PTF), sécuriser et harmoniser⁷ relativement la situation financière des communes. Le FADeC est donc un mécanisme national, matérialisé par l'inscription de lignes au Budget Général de l'Etat (et non un fonds géré par une institution distincte de type établissement public ou agence) de transfert de ressources aux budgets des communes, via les circuits du Trésor national et les procédures de la comptabilité publique ; il a vocation à devenir le seul mécanisme de transferts aux communes. Le Fonds est structuré en deux guichets : FADeC non-affecté (les transferts étant utilisés à la discrétion des communes), et FADeC affecté (les transferts sont utilisés dans le respect des politiques nationales et pour leur mise en œuvre via les contributions des ministères sectoriels⁸). Les transferts FADeC sont alloués aux communes sous forme de dotations annuelles de fonctionnement et d'investissement. Toutefois, le fonctionnement du FADeC se heurte encore à un certain nombre de problèmes imputables tant aux communes qu'à l'administration centrale : (i) défaillance du circuit des finances publiques, notamment retards dans le déblocage des dotations; (ii) d'où un faible niveau de consommation des subventions d'investissement et d'une façon générale capacités insuffisantes de gestion des fonds par les communes; (iii) non-respect des critères d'éligibilité et nombre limité des investissements par secteur; (iv) insuffisante appropriation par les ministères sectoriels des enjeux de la décentralisation (réticence à accompagner le transfert des compétences et des ressources financières aux communes, manque d'articulation entre les Plans annuels d'investissement (PAI) des communes et les budgets-programmes des ministères sectoriels) ; (v) collaboration parfois difficile entre les Services Déconcentrés de l'État et les communes ; (vi) interventions géographiquement ciblées des PTF qui ne tiennent pas toujours compte des critères du FADeC ; (vii) d'où des limitations à l'exercice par les communes de leur maîtrise d'ouvrage et la qualité déficiente des infrastructures réalisées. Au total, les transferts financiers de l'Etat aux communes sont relativement importants comparativement à la faiblesse des ressources propres de ces dernières, mais restent en deçà de leurs besoins réels et du niveau nécessaire à l'exercice correct de l'ensemble des compétences transférées.

Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)	
Objectifs :	
<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliser les ressources nécessaires aux communes et aux formations intercommunales; • Transférer les ressources additionnelles nécessaires à l'exercice de leurs compétences; 	

⁶ Selon la taille de la commune, cette couverture est de l'ordre de 20 à 55% (pour les communes de plus de 90 000 hbts) et de 80% pour Cotonou.

⁷ Le système antérieur favorisait les 3 communes à statut particulier (> 33% des transferts, pour 15% de la population).

⁸ Cinq ministères en principe pilotes (enseignement maternel et primaire, enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle, santé, eau, agriculture). Leurs performances sont inégales et encore très limitées.

- Concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation;
- Financer les actions de renforcement institutionnel des communes;
- Harmoniser les procédures de financement.

Financement :

Le Fonds est abondé par des ressources nationales (depuis 2008) et par les PTF (depuis 2010) ; ces derniers assurant près de la moitié des ressources du Fonds. Ainsi, les dotations globales se sont sensiblement accrues, en particulier depuis 2010 spécialement pour le FADeC non affecté, grâce à l'appui budgétaire des PTF (dont celui de l'Union Européenne qui en finance environ 25% du montant via un appui budgétaire sectoriel). En moyenne, sur les années 2010-14 la part non affectée a évolué entre 75 et 80% du total des ressources du Fonds.

Types de transferts :

- Dotations de fonctionnement
 - *Non-affectées*: Complément pour dépenses d'édilité;
 - *Affectées*: Couverture des compétences transférées.
- Dotations d'investissement
 - *Non-affectées*: Dotation de structure, dotation de péréquation, dotation de performance⁹;
 - *Affectées*: Financement d'investissements prédéfinis par secteurs (santé, éducation, hydraulique ...).

Administration :

Le FADeC est piloté par la Commission Nationale des Finances Locales qui a une composition paritaire (9 membres de l'administration centrale, 9 maires). A ce titre, elle examine et adopte les modalités d'octroi, et les critères de calcul ainsi que le montant des dotations aux communes.

Autonomie et performance des communes – Les communes béninoises sont soumises à des contrôles a priori de la part des autorités centrales (à travers les préfets de département) en ce qui concerne la légalité d'un certain nombre d'actes et de décisions, notamment ceux relatifs (a) aux plans de développement communaux, budgets annuels, états financiers de fin d'année, modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux et la fixation des tarifs des redevances de services ainsi que leur modalité de perception ; (b) montant, durée, garantie et modalité de remboursement des emprunts; (c) élaboration de tous les documents d'urbanisme; (d) conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial. Par ailleurs, l'autonomie financière des communes est limitée dans la mesure où la part des transferts budgétaires est prépondérante dans le financement des dépenses communales. Ainsi les communes sont-elles confrontées à la question récurrente des moyens et des capacités dont plus particulièrement: (i) l'insuffisance de leurs ressources humaines, en qualité (faibles capacités managériales des élus et agents communaux), comme en quantité (vieillesse des personnels, difficultés d'attirer et de retenir des agents compétents)¹⁰; et (ii) l'insuffisance également des ressources financières et de la gestion budgétaire. Ces lacunes affectent les performances des communes à plus d'un titre : faiblesse du niveau des dépenses d'investissement ; manque de visibilité de l'offre des services aux populations ; exécution limitée des plans de développement communaux.

⁹ Structure = nombre d'arrondissements.

Péréquation = pauvreté (34% en 2014) + superficie (15% en 2014) + population (34% en 2014) + poids de la population urbaine. Performance (17% en 2014) = Fonctionnement des organes + fonctionnement de l'administration communale + finances locales.

¹⁰ Insuffisance aggravée par une situation d'héritage: en les érigeant en communes, l'Etat a transféré les personnels de ses anciennes circonscriptions administratives (sous-préfectures) aux collectivités locales (env. 4000 agents, dont 6% de cadres et 94% d'agents d'exécution), au savoir-faire inadapté, en particulier en matière de maîtrise d'ouvrage. .

Performance des services déconcentrés de l'Etat – Ces services ont une mission de tutelle (contrôle de légalité) assurée par le préfet et d'appui apporté par les services techniques déconcentrés. Cette mission n'est pas exercée de manière satisfaisante à cause notamment de: (i) pénurie de moyens et problèmes de l'effectivité de la déconcentration budgétaire¹¹; (ii) présence physique et organisation insuffisantes des services déconcentrés¹²; et (iii) impréparation relative à leur mission en termes de formation et d'information. De surcroît, si un certain nombre de services déconcentrés sont présents au niveau des territoires communaux, tous ne le sont pas dans toutes les communes, ni avec les moyens nécessaires (seules les communes chefs-lieux de département bénéficient de leur proximité immédiate).

Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC)
<p>Le CDCC est composé du préfet du département, des maires de commune et leurs adjoints, d'un représentant de l'union départementale des producteurs, d'un représentant de la chambre consulaire départementale, et d'un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves.</p> <p>Le CDCC est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux. En outre, il délibère sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement du département; • les mesures de protection de l'environnement; • la politique de création et d'utilisation d'équipements collectifs d'intérêt départemental (établissements d'enseignement secondaire général, technique et professionnel; hôpitaux départementaux et la solidarité envers les populations vulnérables; infrastructures routières et de communication à caractère départemental ; tourisme; énergie; forêts classées et les zones cynégétiques ; promotion de la culture régionale; projets de jumelage entre départements ou de coopération avec des institutions nationales ou étrangères) ; • les propositions de fusion, de scission et de modification des limites du territoire départemental ou celles des communes qui le composent. • l'arbitrage des conflits intercommunaux. <p>Les délibérations du conseil départemental de concertation et de coordination donnent lieu à des recommandations aux préfets.</p>

Appropriation politique des réformes de décentralisation- Du côté de l'Etat et de ses services, la conduite du processus de décentralisation renvoie à une politique qui, malgré son incontestable évolution, conserve des réticences en termes de vision, d'engagement et d'opérationnalisation et, plus particulièrement, les résistances des ministères sectoriels à plus de délégation de compétences au profit des communes dans la mesure où les projets (travaux publics, hydraulique, environnement etc..), qui sont en principe sous maîtrise d'ouvrage communale, sont encore fortement régis par le niveau central. Les autorités publiques semblent à l'origine, avoir regardé la décentralisation surtout comme une initiative des bailleurs de fonds et de la société civile. En l'état actuel, elles manifestent leur souci de privilégier et consolider l'unité de commandement de l'Etat dans la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT). Du côté des communes, la politisation excessive des élus, assortie de leur manque de redevabilité et de transparence dans la gestion, se conjugue avec l'attentisme et l'insuffisance de participation des populations bien que, sous la pression de la société civile, un changement s'amorce pour une meilleure gouvernance locale qui résulterait de la collaboration de tous les acteurs.

¹¹ Selon la revue sectorielle 2013, seulement 2% du budget des ministères sectoriels est délégué à leurs services déconcentrés. En 2014 14 ministères ont créé des lignes budgétaires d'assistance-conseil

¹² Le taux de couverture du territoire est passé de 60% en 2009 à 67% en 2013. Le taux d'encadrement au niveau des préfectures demeure faible de 2009 à 2013 (de 11,43% pour le plus bas à 41,67%, sans progression vraiment identifiable selon les préfectures).

4. Développement territorial et rôle des communes

La loi portant organisation de l'administration territoriale¹³ stipule (Art.1) que l'administration territoriale « est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les collectivités territoriales décentralisées ». Les communes participent ainsi à l'administration du territoire national dans la mesure où elle « concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie »¹⁴. A cet effet, la commune « élabore et adopte son plan de développement ; [...] veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population »¹⁵, et de ce fait, elle est appelée à élaborer les documents suivants : (a) le schéma directeur d'aménagement de la commune, (b) le plan de développement économique et social, (c) les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées, (d) les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, et (e) les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements. De même qu'elle « donne son avis sur la tranche communale du plan national de développement ainsi que sur les projets concernant les investissements publics à caractère régional ou national à réaliser sur son territoire. Elle est partie prenante aux procédures et aux opérations d'aménagement du territoire pour ce qui concerne son ressort territorial ». ¹⁶ Aussi, dans l'exercice de ses compétences, la commune est tenue de se conformer aux stratégies sectorielles, réglementations et normes nationales en vigueur.

Politique nationale de développement territorial – En fait, la question du développement territorial est consubstantielle aux réformes de décentralisation-déconcentration au Bénin ; ceci est clairement mis en évidence dans trois documents : la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) ; la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRPR) ; et la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) :

- La PONADEC¹⁷ est bâtie autour de **cinq orientations stratégiques** qui devraient s'imposer à l'ensemble des acteurs publics. La première, qui en constitue le fil conducteur, place le *développement territorial au cœur des politiques publiques*, et engage le gouvernement central, entre autres, à (a) mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire visant à réduire les disparités entre les territoires, (b) territorialiser les politiques sectorielles, (c) améliorer la fonctionnalité des cadres de concertation entre les collectivités territoriales (communes) et les services déconcentrés de l'Etat (Conseil Départemental de Concertation et de Coordination et Conférence Administrative Départementale). La deuxième ambitionne à *faire de la décentralisation et la déconcentration les moteurs de la modernisation de l'Etat*, et engage le gouvernement central à (i) accélérer les transferts de compétences et de ressources aux communes, (ii) veiller au recentrage des services centraux sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques publiques et à la responsabilisation des services déconcentrés, (iii) repenser les échelles d'administration du territoire et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration, (iv) veiller à la mise en place d'une gouvernance territoriale concertée. La troisième appelle à *reconnaitre et respecter le rôle, les compétences et les prérogatives des communes*, et engage les intervenants sur le territoire communal à respecter les prérogatives communales tant en matière de choix des investissements, de maîtrise d'ouvrage et de financement, et les communes à (1) renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal, (2) améliorer la fonctionnalité des instances communales, (3) travailler avec les services de l'Etat à la mobilisation des ressources locales et en assurer une bonne gestion. La quatrième orientation fait de *la lutte contre la pauvreté*

¹³ Loi No 97-028 du 15 janvier 1999.

¹⁴ Art. 82 de la loi No 97-029 portant organisation des communes (15 janvier 1999).

¹⁵ Art. 84 (Loi 97-029).

¹⁶ Art. 96 (Loi 97-029).

¹⁷ Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration. Document Cadre de Politique (2009). Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire.

une partie intégrante de la politique de décentralisation, considérant que l'échelle communale est la plus pertinente pour favoriser le développement local, soutenir les activités économiques et mettre en place des services publics essentiels qui amélioreront les conditions de vie des populations, volets indissociables de la lutte contre la pauvreté ; et comme la lutte contre la pauvreté passe à travers une politique territoriale, la décentralisation est un moyen d'atteindre une partie des objectifs de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP). Pour cela, le gouvernement central est appelée à (i) s'assurer de la pleine participation des collectivités territoriales dans le dispositif de lutte contre la pauvreté, (ii) mettre en place les instruments qui inciteront les communes à investir plus dans les domaines clés de la lutte contre la pauvreté, dont le développement économique local, et (iii) veiller à la durabilité et à la qualité de la gestion des services publics de base. La cinquième préconise le *renforcement des capacités des acteurs par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté*, et engage le gouvernement à (a) opérer une réallocation des ressources publiques en fonction du partage de compétences et en lien avec les besoins de financements des communes, (b) appuyer les communes dans la mobilisation des ressources locales notamment par l'optimisation des gisements de ressources existants, (c) mettre en place un dispositif de péréquation des ressources et d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales, (d) mettre en adéquation les dispositifs d'accompagnement afin d'avoir une couverture optimum du territoire national, une harmonisation des approches et une coordination des dispositifs d'accompagnement.

- La SCRП, tout en s'inscrivant dans une vision à long terme du développement, appelle, entre autres, au *'développement équilibré et durable de l'espace national'*. S'agissant du volet décentralisation-déconcentration, la SCRП préconise une série d'actions ciblant à la fois les communes (renforcement des ressources financières et humaines ainsi que de la gouvernance locale; accompagnement technique), et des services de l'Etat (élaboration de plans de décentralisation-déconcentration dans les ministères; renforcement du rôle de coordination et des moyens d'intervention des préfectures; réorganisation des services déconcentrés).
- La SCRП entend aussi poursuivre les objectifs, ainsi que l'opérationnalisation des outils de mise en œuvre de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT), qui déjà préconisait la promotion de la décentralisation et de la déconcentration à travers ses objectifs stratégiques - à savoir (a) la promotion de la planification territoriale et gestion rationnelle des ressources par la planification et la gestion du territoire au moyen d'une meilleure programmation spatiale des investissements et une gestion optimale des ressources; (b) la promotion de la décentralisation et de la déconcentration en permettant à l'ensemble des collectivités locales de prendre effectivement en charge leur dynamisme de développement ; et (c) le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale en assurant à l'ensemble des ménages, l'accès aux services de base et favoriser le développement des activités productives.

Mise en œuvre des politiques de développement territorial – En l'état actuel, les ambitions de la PONADEC ne sont que partiellement réalisées (de 2009 à 2013 le niveau global d'atteinte des résultats de ses Programmes d'Actions Prioritaires a été de l'ordre de 27%)¹⁸. Plus particulièrement, la mise en cohérence des logiques 'sectorielles – décentralisation' demeure une question pendante : du côté des ministères, sauf quelques exceptions, cette dynamique n'est pas encore enclenchée, ni quant à l'adaptation des documents de stratégie sectorielle aux nouvelles données, ni quant à l'articulation pratique 'stratégies sectorielles - actions locales' ; du côté des collectivités, entre leurs priorités et celles de la SCRП, cette mise en cohérence n'est pas plus formalisée ni au niveau décisionnel ni en ce qui concerne le suivi dans la mesure où la planification départementale (Plans Départementaux de Développement Intersectoriels) devrait traduire la territorialisation des politiques ; or sa mise en œuvre reste subordonnée à des mesures préalables, comme par exemple, procédure nationale de programmation des investissements, procédure communale de définition des plans de développement communaux (PDC) qui tardent à venir. Aussi, en dépit de l'adoption de la DEPONAT et la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et du consensus sur la nécessité d'opter

¹⁸ Evaluation réalisée à la demande du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (décembre 2013).

pour un développement humain durable, il subsiste des divergences sur la démarche et les stratégies à mettre en œuvre pour réaliser cet objectif (la cohérence dans la planification du développement reste à réaliser). Enfin, il y a lieu de signaler que le transfert des compétences et des ressources aux communes est confronté à des obstacles de taille qui s'expliquent par l'absence de directives nationales pouvant servir de cadre de référence pour accélérer le processus de mise en place des Plans Décentralisation-Déconcentration (2D) ; la non intégration des dimensions 2D aux politiques sectorielles ; les contraintes imposées par certains PTF dans les conventions de financement des projets et programmes ; les réticences des fonctionnaires de l'Administration centrale ; les faiblesses du mécanisme actuel de transfert des fonds aux communes ; la mauvaise gouvernance dans les communes, liée aux faibles capacités managériales et à l'insuffisance de l'assistance-conseil d'une part, entraînant un manque de confiance dans la gestion des ressources par les communes, d'autre part.

Toutefois, il n'en demeure pas moins que le Bénin a accompli des progrès dans la mise à niveau institutionnelle de la prise en charge de la politique de développement territorial :

- Le pays s'est progressivement doté d'un cadre institutionnel adéquat sous la houlette du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) ;
- La conduite des réformes est assurée par le Comité Interministériel de Pilotage de la PONADEC, sous présidence MDGLAAT, secondé par le Secrétariat Permanent, quoique ces deux structures, sont encore considérées comme insuffisamment efficaces ; s'ajoute la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), sous tutelle du MDGLAAT, elle est chargée d'opérationnaliser la DEPONAT. Créée en 2003 et opérationnelle en 2004, elle apparaît l'aboutissement d'une évolution institutionnelle significative, différentes structures s'étant succédées selon un positionnement hiérarchique croissant révélateur de la volonté de faire de l'aménagement du territoire un instrument privilégié du développement ;
- Un centre de Formation pour l'Administration Locale (CEFAL), école d'application et de perfectionnement sous tutelle MDGLAAT, a été créé fin 2011, et a déjà initié les premières formations pour élus locaux et personnel des communes.

Toujours est-il, malgré les instruments et structures en place, la conduite politique de la réforme de la décentralisation et du développement territorial présente encore des lacunes : manque de vision et de visibilité de l'action à court et moyen terme, insuffisance de leadership transversal du MDGLAAT et du Comité interministériel de pilotage de la PONADEC face aux résistances sectorielles, aussi bien au niveau central que déconcentré, défauts du Ministère de l'Economie et des Finances dans la réallocation des ressources publiques et dans son dispositif déconcentré, déficit de coordination des interventions.

1. Economie Politique de la Décentralisation

Le processus de décentralisation au Burkina a débuté dans les années 1990 à l'instar des autres pays de la région, dans un contexte marqué par une crise sociopolitique (contestation ouverte des systèmes de parti unique ou des régimes autoritaires, rejet de la centralisation politique et administrative) et une crise économique ayant entraîné la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel (PAS) imposés par les institutions financières internationales. Les enjeux de ce processus dans le cas burkinabé étaient double : (i) l'instauration d'une démocratie locale pluraliste à travers l'élection des organes de gestion des collectivités décentralisées, au suffrage universel ; et (ii) la promotion du développement local, envisagé comme réponse aux défaillances des politiques centralisées à prendre en charges les besoins des populations en biens et services publics. Ainsi, aux yeux des autorités nationales de l'époque, la décentralisation - en tant que processus favorisant la participation des communautés locales à la formulation et à la mise en œuvre des programmes publics — était censée être un facteur décisif de ce développement local. C'est ce qui explique vraisemblablement un autre aspect du processus, à savoir son inscription dans la constitution de 1991 (articles 143 à 145) qui consacre l'existence de collectivités territoriales, jouissant de la libre administration de leurs affaires. Les dispositions constitutionnelles ont été déclinées en une série de textes législatifs dans le courant de l'année 1993, afin de donner un cadre juridique stable au processus : lois relatives à l'organisation municipale, aux statuts particuliers de certaines communes et au régime électoral des conseillers ; de même qu'une Commission nationale de la décentralisation (CND) a été créée dans le but de donner une impulsion au processus, concrétisée par l'élection, en 1995, des organes délibérants et exécutifs des 33 premières communes de plein exercice¹⁹. Les années 2001 et 2004 sont marquées par des avancées supplémentaires en matière de décentralisation : en juillet 2001, le maillage administratif du pays est modifié avec la création d'un troisième échelon, les régions (au nombre de 13), qui s'ajoutaient aux provinces et communes ; en décembre 2004, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) était adopté, ramenant le système des CT à deux niveaux (communes et régions) tout en consacrant la communalisation intégrale du pays (351 communes dont 302 rurales et 49 urbaines), que complètent les treize régions décentralisées. C'est donc sous le régime de ce code et de la loi électorale de 2001 que des élections locales ont été organisées en 2006 pour élire les premiers conseillers des 13 régions et des communes rurales de même que la deuxième génération de conseillers des communes urbaines (CU), sauf pour les conseillers des 33 premières communes « laboratoires » qui en étaient à leur troisième élection.

Dans son état actuel, le maillage du territoire résulte aussi d'une organisation imbriquée décentralisation/déconcentration, qui assure la présence de l'Etat à tous les échelons territoriaux. Cette organisation combine, sur quatre niveaux, les formes décentralisées (communes + régions) et déconcentrées (350 départements + 45 provinces + 13 régions)²⁰. Ainsi, l'espace territorial est soumis dans son intégralité à deux types d'autorités investies de pouvoirs différents en nature et en contenu, soit conjointes, soit superposées : des collectivités décentralisées - procédant d'élections locales, et des autorités déconcentrées, émanation du gouvernement central. Ce dédoublement fonctionnel territorial

¹⁹ En 1998, quatre autres lois sont adoptées en remplacement de celles de 1993 en vue de donner une orientation plus cohérente à la décentralisation (loi 040/98/AN) tout en l'assortissant d'une stratégie programmatique de mise en œuvre (loi 043/98/AN).

²⁰ Les limites des départements coïncident avec celles des communes.

relativement complexe pourrait être porteur d'un risque de confusions, voire de conflits, entre les différents niveaux et types d'autorités.

2. Politique de Décentralisation

Le processus de décentralisation est marqué de la volonté de maintien de l'autorité de l'Etat, qui reste fortement centralisé, associée à une approche pragmatique dans sa mise en œuvre : le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)²¹ stipule, en effet, que «la décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales» [Art.3], «la représentation de l'Etat sur le territoire national s'effectue à travers des circonscriptions administratives.....Le territoire d'une collectivité territoriale et celui d'une circonscription administrative peuvent coïncider» [Art.4], et «la mise en œuvre de la décentralisation se fait selon la règle de la progressivité et le principe de la subsidiarité» [Art.5].

La mise en œuvre du processus de décentralisation est guidée par un document référentiel adopté par le gouvernement en 2006 : le **Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation – CSMOD** (2006-2015) qui définit les grandes orientations, les principes et les axes majeurs de l'action de l'Etat en matière de décentralisation. Il affirme la nécessité d'une vision prospective, mais celle-ci manque de netteté. En particulier, le CSMOD relève l'insuffisante intégration de la décentralisation par les politiques sectorielles, surtout dans les domaines prioritaires de transferts aux collectivités, mais il en réserve le traitement à une étape ultérieure.

Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (2016-2015)
<i>Orientation stratégiques :</i> <ul style="list-style-type: none">• Rendre effective la libre administration des collectivités territoriales et renforcer la gouvernance locale;• Promouvoir le principe de la responsabilisation et de la participation à la base ;• Contribuer à raffermir la position de la société civile en tant que véritable contre poids social ;• Renforcer les capacités des collectivités territoriales en vue de promouvoir le développement à la base. <i>Objectifs :</i> <ul style="list-style-type: none">• Permettre à tous les acteurs impliqués dans le processus à se l'approprier et à s'engager à le mettre en œuvre ;• Renforcer les capacités des services décentralisés, déconcentrés et des acteurs locaux de la décentralisation ;• Renforcer les capacités des structures de pilotage et de coordination du processus de décentralisation. <i>Axes stratégiques</i> <ul style="list-style-type: none">• Appropriation sociale et politique de la décentralisation• Transfert des compétences et des ressources• Renforcement des capacités locales• Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de développement locaux• Pilotage et la coordination du processus de décentralisation.

Le CSMOD a été, par la suite, complété par deux documents plus ciblés : (i) La **Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation** (SNCR-AD), adoptée en 2012 pour servir de cadre de mise en cohérence de l'ensemble des actions de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation ; et (ii) la **Stratégie d'Appui à la Décentralisation du Ministère des Finances** (SAD-MEF), couvrant la période 2013-2020.

²¹ Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004.

Aussi, il y a lieu de mentionner la **Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable - SCADD (2011-15)** qui a succédé au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLC), en tant qu'instrument de mise en synergie des choix nationaux- initiatives locales, visant notamment l'amélioration de la gouvernance sous ses différentes formes. Plus particulièrement, la SCADD accorde une importance certaine à la décentralisation, envisagée comme vecteur de consolidation de la gouvernance locale, la croissance économique et le bien-être social, et faisant des régions les cadres de planification et de coordination du développement, de croissance et de compétitivité, et des communes les points d'ancrage du développement local. La SCADD ambitionne de réussir la décentralisation économique (création de véritables pôles régionaux de développement), d'assurer le transfert effectif des compétences et des ressources aux collectivités territoriales, de renforcer les capacités des collectivités à gérer les affaires locales, d'assurer la cohérence de l'action locale avec les politiques nationales et enfin appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement local. Toujours est-il, cette approche n'a pas produit les résultats escomptés, faute d'alignement adéquat des stratégies sectorielles: manque de ressources, capacités limitées, disparités régionales, insuffisance des priorisations dans le temps²².

3. Structures, Acteurs et Mécanismes

Comme souligné plus haut, le territoire national est structuré en deux échelons de collectivités décentralisées : 13 régions et 351 communes. L'espace institutionnel de la région est constitué de l'ensemble des territoires des communes qui la composent et se confond avec celui de la « région circonscription administrative » ; la commune est la collectivité territoriale de base dont le territoire est organisé en arrondissements, secteurs et/ou villages ; il existe trois types de communes : les communes rurales, les communes urbaines à statut ordinaire et les deux communes urbaines à statut particulier, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso²³.

Compétences des collectivités territoriales – Les régions et les communes disposent d'une compétence générale qui consiste à « entreprendre toute action en vue de promouvoir le développement économique, social, culturel, environnemental et participer à l'aménagement du territoire » [Art.9 du CGCT]. S'y ajoutent des compétences transférées [Art. 80 à 105 du CGCT] dans dix domaines d'activités dont la répartition entre la région et la commune et le rythme de dévolution sont régis par le principe de subsidiarité et la règle dite « de la progressivité ». Ces compétences transférées concernent la gestion du domaine foncier, de l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles; le développement économique et la planification; la santé et l'hygiène; l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle et l'alphabétisation ; la culture, les sports, les loisirs et la jeunesse ; la protection civile, l'assistance et les secours ; les pompes funèbres et les cimetières ; l'eau et l'électricité ; les marchés, les foires et les abattoirs. A ce jour, seule une partie des tâches afférentes à ces compétences ont été retenues pour être transférées aux collectivités territoriales (enseignement et alphabétisation, approvisionnement en eau potable et assainissement, santé, culture, jeunesse, sports et loisirs), même si leur mise en œuvre n'est pas encore totalement opérationnelle en raison, notamment, de l'insuffisance des moyens financiers transférés. Le processus de dévolution est problématique à plus d'un titre : des critères objectifs pour satisfaire à la progressivité

²² Il existe plus d'une vingtaine de politiques sectorielles au Burkina Faso, d'où le défi énorme de les mettre en cohérence avec la décentralisation.

²³ La *commune urbaine à statut particulier* est l'espace territorial dans lequel l'agglomération principale compte au moins 400.000 habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources propres annuelles d'au moins un milliard de francs CFA.

et à la subsidiarité ne sont pas définis ; les tâches à transférer ne sont pas classées d'une manière cohérente ; les intitulés et le contenu des tâches sont imprécis ; une confusion entre transferts de tâches et transferts financiers ; l'inégal engagement des ministères sectoriels intéressés à transférer les tâches et les financements correspondants ; enfin, le fait est que les régions ne sont pas concernées par ces transferts. Néanmoins, en vue de pallier ces insuffisances, le gouvernement a mis en place, depuis 2012, une '*Commission interministérielle d'opérationnalisation et d'extension du transfert des compétences et des ressources*' dont les travaux ont débouché en 2014 sur l'adoption de 21 décrets portant transfert des compétences restantes (11 pour les communes, 10 pour les régions). Ces transferts ne sont pas, toutefois, encore effectifs.

Financement des compétences décentralisées - Les ressources financières des régions et des communes comprennent (i) les recettes de la fiscalité locale propre, (ii) les recettes de la fiscalité partagée (iii) les redevances de services ; (iv) les revenus du domaine public local ; (v) les transferts budgétaires (fonctionnement et investissement), et (vi) les emprunts éventuellement (soumis à autorisation préalable de l'autorité de tutelle). Ce dispositif de financement, relativement complexe dans sa structure et ses modalités de gestion, ne couvrent pas les besoins des collectivités territoriales. En effet, les ressources propres sont parcimonieuses : elles proviennent pour l'essentiel d'impôts et taxes nombreux mais de faible rendement, et les collectivités territoriales n'ont pas de pouvoir fiscal ni de capacités techniques (les impôts et taxes locaux étant liquidés et recouvrés par des agents de l'État) et leur reversement est imprévisible et irrégulier. Cette insuffisance de mobilisation se conjugue avec le principe du partage des principales ressources²⁴ entre les communes et les régions, selon une clé de répartition organisée par la loi, qui favorise les communes. Les ressources d'appui, constituées des transferts directs de l'Etat ainsi que les subventions du Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT), demeurent insuffisantes en dépit de leur accroissement, à partir de 2008, suite au transfert de certaines ressources sectorielles, notamment en matière d'éducation.

Les transferts budgétaires - Les flux financiers de l'Etat vers les collectivités territoriales sont illustrés dans le schéma ci-après²⁵. Ils se déclinent en quatre grandes catégories: (i) les dotations pour investissement versées par le FPDCT, (ii) les subventions (Dotation Globale de Fonctionnement/DGF et Dotation Globale d'Équipement/DGE), (iii) les transferts sectoriels, et (iv) les parts aux recettes partagées. Tous ces transferts ont une caractéristique commune: l'inégalité de traitement entre communes urbaines (surtout à statut particulier) et communes rurales, ainsi qu'entre communes et régions.

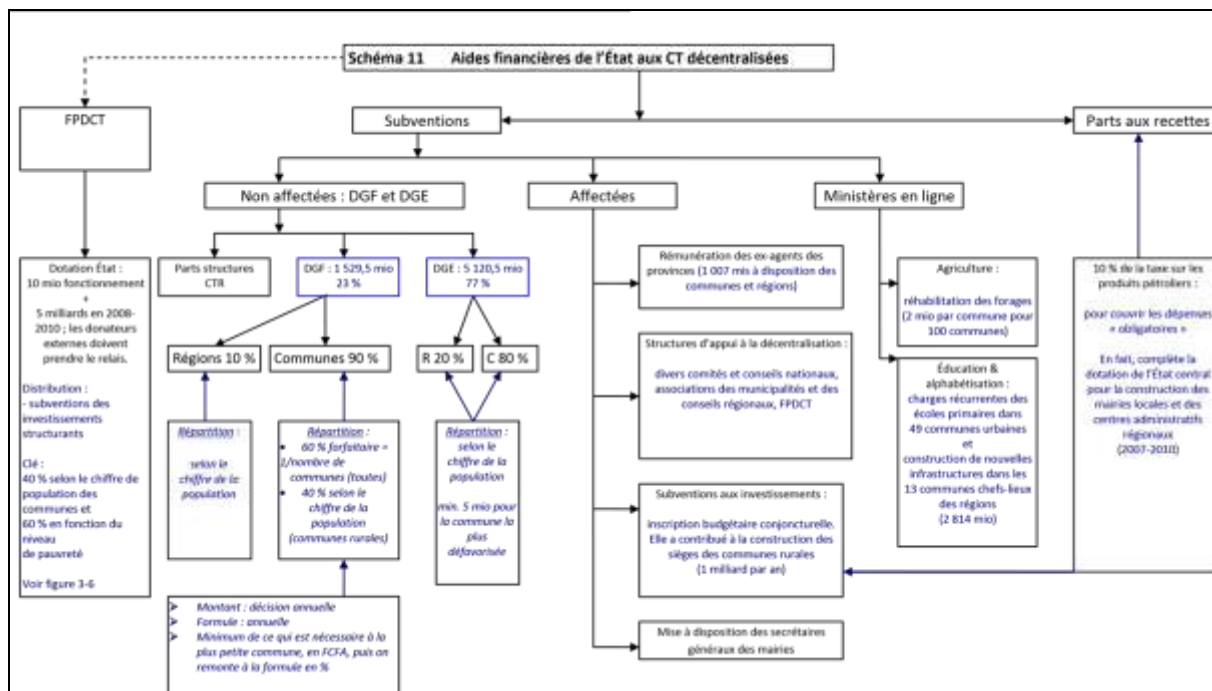
- Les *dotations globales* sont en principe réparties entre les collectivités territoriales dans les proportions suivantes : DGF (communes 90%, régions 10%) ; DGE (communes 80%, régions 20%). Dans la pratique, en moyenne, leur répartition est à l'avantage des communes urbaines. De même qu'elles sont frappées de deux inconvénients: lenteurs de déblocage et stagnation de leurs montants.
- Les *transferts sectoriels* appellent trois remarques: l'inadéquation entre les ressources transférées, les besoins et les charges inhérentes à la mise en œuvre des tâches transférées; la rigidité de destination des transferts (pré- affectation par l'Etat) qui limite la marge de manœuvre des communes quant au choix de l'usage des fonds; et la mise à disposition souvent tardive, donc peu

²⁴ Pour l'essentiel: patentes, contribution du secteur informel, taxe de jouissance.

²⁵ B. DAFFLON, Décentralisation et gouvernances locales : les finances publiques locales des collectivités territoriales au Burkina Faso. 2012

prévisible, des ressources; ainsi, ces transferts ne concourent pas à l'autonomie de décision des collectivités.

- Les dotations du *Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales* : Le FPDCT a été créé par en 2007 en application des dispositions du CGCT [Art.141] sous la forme d'une entité autonome; sa mission est la mobilisation des ressources pour le financement des programmes de développement des collectivités territoriales (subventions) et contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles. Le Fonds a, par ailleurs, vocation de fédérer les diverses interventions (ministères sectoriels et PTF) dans un cadre d'exécution qui en harmonise la gestion et la répartition, selon des principes et modalités définis par l'État. Toutes les CT peuvent y accéder (communes: 90% des droits de tirage, régions 10 %), à partir de deux guichets: un pour les ressources fongibles (non-affectées) qui sont réparties par droits de tirage entre les CT suivant un indice synthétique (bases: population et pauvreté), et un autre pour les fonds affectés (géographiques et/ou sectoriels). Pour l'instant, les ressources financières du Fonds proviennent du budget de l'État mais sans garantie de pérennité (9 Mrds FCFA en 2015). A ce jour, les dotations du Fonds ont surtout servi à financer des infrastructures locales dans les secteurs scolaires et sanitaires, sociaux et économiques marchand et non marchands. Néanmoins, l'on note la faiblesse des dotations accordées aux CT, la lourdeur des modalités de déblocage des fonds, et le faible taux de réalisation des investissements par les CT.
- Les *communes et les régions se partagent les recettes générées par 6 impôts communaux* selon le principe de la dérivation. La région reçoit 3 % du produit des cinq impôts (Contribution des patentes, Taxe de résidence, Taxe des biens de mainmorte, Taxe sur les armes, Contribution du secteur informel) et 25 % du produit de la taxe de jouissance, perçus par toutes les communes sises dans le territoire de la région. Pour les régions qui embrassent les deux communes urbaines à statut particulier, ces dernières ne transfèrent que 1,5 % du produit des cinq impôts susvisés. Ainsi, la répartition des impôts partagés n'a pas un caractère péréquatif.



Cadre institutionnel – Le processus de décentralisation est étroitement encadré par l'intermédiaire de deux catégories d'institutions publiques: les ministères et la Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD) :

- *Le Ministère en charge de la décentralisation* représente la clé de voute du système, par son rôle d'impulsion, de contrôle (tutelle) et d'évaluation du processus. L'évolution de son positionnement institutionnel témoigne de la place progressivement prise par la décentralisation: d'un Ministère délégué chargé des collectivités territoriales auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation à partir de 2006, à un ministère de plein exercice, qui à partir de janvier 2013, associe aménagement du territoire et décentralisation (MATD), en cohérence avec les orientations de la SCADD²⁶.
- *Le Ministère de l'Economie et des Finances* occupe une place centrale dans le dispositif institutionnel de la décentralisation: il est en charge, notamment, de la tutelle financière de l'Etat sur les collectivités décentralisées; l'appui à l'élaboration du budget et à l'exécution des dépenses décentralisées, la mobilisation des ressources fiscales et gestion de la trésorerie des CT.
- *Les ministères sectoriels* concernés par le transfert des compétences/ressources et l'appui-conseil, disposent de points focaux de mise en œuvre et de suivi des activités liées à la décentralisation, ainsi que de cellules "décentralisation"; ces dernières se heurtent à des difficultés dues à la faiblesse des ressources financières, matérielles et techniques.
- *La Conférence Nationale de la Décentralisation*: Créée en juillet 2007, la CONAD, cadre national de dialogue/concertation, associe l'ensemble des acteurs de la décentralisation²⁷, dans une formation majoritairement administrative (seulement une vingtaine d'élus sur les 90 membres). Placée sous la présidence du Premier Ministre (et vice-présidence des ministères en charge de la décentralisation et des finances), elle est appuyée par un Secrétariat Technique Permanent rattaché au Cabinet du Ministre en charge de la décentralisation; le Secrétariat assure le fonctionnement du dispositif technique de suivi-évaluation, avec une connotation décisionnelle (approbation et validation de rapports d'exécution, mais aussi de plans, programmes et propositions).
- D'autres institutions publiques sont également impliquées dans la conduite du processus de décentralisation comme le *Comité National des Finances Locales* (CONAFIL), la *Commission Technique Interministérielle*, les *Cadres de Concertation Régionaux et Communaux*; cela semble traduire une tendance à la création de structures ad-hoc pour répondre chacune à un besoin réel, mais qui compliquent l'architecture institutionnelle.

Tutelle et accompagnement – La tutelle s'applique à l'ensemble des actes et délibérations des collectivités qui ne sont exécutoires qu'après l'approbation par les institutions concernées²⁸. S'agissant des actes à incidence ou caractère financier, la tutelle s'exerce selon deux modalités : l'autorisation préalable (les autorités locales ne peuvent prendre de décision qu'après accord de la tutelle), et l'approbation (les autorités locales peuvent décider mais cette décision est soumise à approbation). Aussi, la tutelle est exercée, d'une part de façon conjointe par le Ministre chargé des collectivités territoriales (tutelle administrative) et le Ministre chargé des finances (tutelle financière), d'autre part, à des niveaux déconcentrés²⁹ - la tutelle sur les actes budgétaires étant là aussi plus contraignante. A cette tutelle classique s'ajoutent des interventions et contrôles divers exercés par les services

²⁶ Ramené de nouveau, lors du remaniement ministériel de juillet 2015, à un Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation.

²⁷ Tous ministères concernés par la décentralisation, gouverneurs, Associations des Communes et des Régions, PTF, ONG.

²⁸ Les actes et délibérations sont passibles selon les cas, de suspension, d'annulation, d'annulation d'office ou de constatation de nullité de plein droit.

²⁹ Gouverneur pour la tutelle sur les régions, Haut-Commissaire pour la tutelle sur les communes.

déconcentrés du Ministère des Finances³⁰. L'accompagnement, sous forme d'appui-conseil est en revanche peu encadré. Il relève en principe des services techniques déconcentrés, mais il n'est pas organisé de manière systématisée, ce qui pose problème pour le bon exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

Articulation décentralisation-déconcentration – Posée en principe par le Code Général des Collectivités Territoriales [Art.3], elle implique une forte présence de l'Etat dans l'organisation de la décentralisation, et se traduit dans les modalités de découpage territorial. De même que le poids de la déconcentration s'avère d'autant plus significatif que l'Etat contrôle de près les décisions des services déconcentrés, notamment les mesures prises dans l'exercice de la tutelle financière, qui remontent pour vérification au niveau central.

Appropriation sociale et politique des réformes de décentralisation – Certes, le processus de décentralisation a connu des avancées depuis son lancement il y a une vingtaine d'années; il n'en demeure pas moins que son appropriation sociétale et politique reste inaccomplie à tous les niveaux: (i) Faiblesse dans la synchronisation et la coordination interministérielles relatives aux réformes, qui affecte, entre autres, le rythme des transferts de compétences et de ressources aux CT ; (ii) Clarification à parfaire des rôles et prérogatives des élus locaux et agents déconcentrés, et (iii) Compréhension des réformes et participation effective à la gestion de leurs collectivités pas encore développées chez les populations à la base.

4. Développement Territorial et Rôle des Collectivités

Les collectivités territoriales ont vocation à concourir avec l'Etat à « l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection, à la gestion des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie » [Art. 32 et 79 du CGCT]. A cet effet, la région est en principe compétente, entre autres, pour (i) l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire, et (ii) donner son avis sur le schéma régional d'aménagement du territoire et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme réalisés à l'intérieur du territoire régional avant leur approbation par l'Etat [Art. 85 CGCT]. De même que toutes les collectivités (régions et communes) sont tenues d'élaborer et d'exécuter « leurs politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'Etat », avec l'appui des services compétents de l'Etat qui est destiné à garantir « une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités territoriales et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social » [Art. 91 CGCT].

Politique nationale de développement territorial – Le gouvernement a une vision et une approche pour le développement des territoires, en l'occurrence, la « **Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé** » (LPDRD)³¹ qui constitue le cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre, la coordination, et le suivi des interventions en milieu rural. La LPDRD est en principe cohérente avec le

³⁰ Pilotage de l'économie et gestion du développement local; appui à l'élaboration et l'exécution du budget; mobilisation des ressources; gestion du patrimoine (comptabilité matières); réglementation financière et budgétaire; gestion et contrôle des comptes.

³¹ DECRET n°2009-781/PRES/PM/MEF/MATD du 10 novembre 2009 portant adoption de la 2ème édition de la Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) – JO n°49 du 3/12/2009

Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et s'articule avec les dispositions du CGCT, particulièrement celles en rapport avec le Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT). Elle vise, par ailleurs, à promouvoir l'harmonisation des démarches des différentes interventions en vue de créer de meilleures synergies pour des appuis plus pertinents au processus de développement durable. Cette politique de développement décentralisé est fondée sur les principes suivants :

- *Responsabilisation des acteurs locaux* : maîtrise d'ouvrage participative et effective du développement par des collectivités territoriales, et son corollaire, le transfert progressif des compétences et des ressources ;
- *Recentrage du rôle de l'Etat et implication des opérateurs privés et de la société civile* : en vue d'assurer un appui aux communautés rurales pour la planification et la mise en œuvre de leurs projets.
- *Co-financement des investissements* : par l'Etat, les PTF et les collectivités territoriales.
- *Concertation à différents niveaux* : en vue de limiter les incohérences et organiser les complémentarités des interventions des différents acteurs (collectivités territoriales, services techniques et administratifs de l'Etat, ONG, société civile, partenaires techniques et financiers).
- *Flexibilité* : adaptation des outils de planification et des modalités de financement aux spécificités locales afin de prendre en compte les différents niveaux de développement des territoires.
- *Inclusion sociale* : participation sans exclusive de l'ensemble de la population (hommes, femmes, jeunes, etc.) à la gestion des affaires locales à travers leurs organisations.

La mise en œuvre de la politique de développement décentralisé est soutenue par des cadres de concertation à tous les échelons, et par des mesures d'accompagnement :

- *Des cadres de concertation (CC)* sont créés aux niveaux régional, provincial et communal en tant que structures consultatives regroupant les acteurs de développement présents et /ou intervenant à ces aux niveaux ; ils ont pour vocation d'être des espaces de dialogue entre les acteurs du développement rural pour plus de synergie des actions et l'harmonisation des interventions pour un impact plus grand sur le développement des CT, tout en contribuant par leurs activités au renforcement des capacités des acteurs du développement local.
- *Les mesures d'accompagnement* incluent: (a) la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités des collectivités territoriales ; (b) la déconcentration de l'administration centrale pour permettre à l'Etat d'assurer ses missions régaliennes et d'accompagner efficacement les collectivités territoriales ; (c) le transfert effectif des compétences et des ressources aux CT pour leur permettre d'assumer leurs missions de développement local ; et (d) l'élaboration de schémas d'aménagement pour une gestion cohérente et harmonieuse du territoire.

Capacités des collectivités territoriales et des structures d'appui - Les CT assurent actuellement tant bien que mal leurs missions dans la limite des compétences restreintes et des moyens lacunaires, et dans un contexte d'appropriation inaccomplie du processus de décentralisation :

Les collectivités territoriales sont entravées dans leur fonctionnement par un déficit de ressources matérielles, financières et humaines :

- Taux élevé d'analphabétisme des élus communaux au point de mettre en question leur réceptivité à des actions de formation ; ce phénomène se trouve aggravé par le fait que ceux d'un certain niveau souvent résident et travaillent dans des centres urbains, d'où leur absentéisme dans leur commune de rattachement.

- Qualification imparfaite des agents pose problème : les agents de conception représenteraient moins de 5% des effectifs des communes, et 14% pour les régions, et ce en dépit des efforts déployés par le gouvernement en matière de formation (Instituts Régionaux d'Administration) et mise à disposition des CT d'agents de l'administration centrale.
- La gestion budgétaire et des plans de développement est également défailante : faiblesse des dispositifs d'élaboration et de gestion des plans communaux et régionaux (mise en cohérence des niveaux d'action entre eux et avec les inscriptions budgétaires) ; absence d'outils de prévision des recettes et des dépenses, méconnaissance des procédures budgétaires et comptables, d'où des irrégularités qui sont, par ailleurs, aggravées par les déficits de la tutelle ; non maîtrise des procédures passation des marchés ; faiblesses de la maîtrise d'ouvrage.
- L'exercice restreint de la maîtrise d'ouvrage par les communes va de pair avec le faible niveau d'absorption des ressources financières transférées ; de même que les régions ne sont en position d'assumer leur mission développementale par manque de moyens et de capacités, et par défaut d'appropriation effective des compétences qui leur sont dévolues.

Les services déconcentrés manquent de moyens et de motivation pour jouer leur rôle ; en effet, l'importance accordée à la déconcentration ne s'accompagne pas des moyens correspondants : insuffisance du personnel, peu formé aux missions d'accompagnement des CT - ce constat valant pour les services des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Hauts Commissaires, Préfets) comme pour le personnel d'appui-conseil des services techniques déconcentrés, vieillissant et préoccupé surtout par les tâches de gestion et d'exécution – situation aggravée par des défauts de logistique inter et intra-services.

1. Eléments d'Economie Politique

La décentralisation, initiée comme une réponse à une crise de légitimité de l'Etat (coup d'Etat de mars 1991), se devait de servir comme facteur de sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, pour enfin redevenir, du fait des événements de mars 2012, un *vecteur de réconciliation nationale*. Elle devient effective en 1999 sur l'ensemble du territoire, en le structurant en trois échelons de collectivités : les communes (703 dont 666 rurales), les cercles (49), et les régions (8) – le district de Bamako étant assimilé à une région. Le tout est adossé à une organisation déconcentrée où les régions et les cercles ont un double statut : collectivité décentralisée et circonscription administrative, sous l'autorité respectivement de gouverneurs et de préfets. Toutefois, le dessein politique de départ (refondation et unité de l'Etat), qui a inspiré une démarche systématique de maillage du territoire national de collectivités sur les trois niveaux, a été tempéré par la lenteur du processus de transfert des compétences et des ressources, lenteur qui va devenir une des pierres d'achoppement de la décentralisation.

Ancrée dans la constitution depuis l'Indépendance, affirmé par la Conférence nationale de 1991, et confirmé par la Constitution de 1992 (art. 97-8), la décentralisation est sous-tendue par deux objectifs : (i) la *réappropriation de la chose publique* par les citoyens et la réaffirmation de l'unité de l'Etat³²; et (ii) en corollaire une *autre approche du développement*, dont les collectivités territoriales ont vocation à devenir des acteurs privilégiés. Le processus, qui était entré en phase de consolidation depuis 2005, a subi les contrecoups de la crise politique qu'a connue le pays en 2012, donnant lieu à une reprise des réflexions dans le cadre des Etats Généraux de la Décentralisation (octobre 2013) et la Stratégie et Plan d'Actions Prioritaires pour la mise en œuvre des Etats Généraux de la Décentralisation (février 2014), et la révision du Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (2015). Force est de constater, cependant, que malgré ses insuffisances, la décentralisation a contribué à maintenir la continuité de l'Etat au niveau local durant la crise de 2012-13 : dans de nombreux cas, au sein des régions affectées que les fonctionnaires d'Etat avaient abandonné leurs postes, les administrations communales ont continué à fonctionner et à rendre des services aux citoyens.

Durant les premières années de sa mise en œuvre, le processus de décentralisation était marqué par la persistance du centralisme et la prédominance de stratégies sectorielles, y compris dans les domaines objets de transferts de compétences. Ces déficiences ont rendu indispensable une réforme de fond afin d'adapter l'organisation de l'administration publique à l'évolution politico-institutionnelle sur la base d'une conception cohérente des politiques de développement. Cette démarche a été couronnée par l'adoption d'un Programme de Développement Institutionnel (2003-13) porteur d'un projet ambitieux de réforme qui arrime définitivement la décentralisation à la réforme de l'Etat. Avec les événements de 2012, cette approche devient cruciale et s'inscrit dans le Plan d'Action Gouvernemental (2013-18) : il s'agit, en effet, de donner un nouveau souffle au processus de réforme et de faciliter la sortie de la crise politico-institutionnelle, celle des régions du Nord en particulier (avec notamment la création de deux nouvelles régions).

Politique de Décentralisation

³² La décentralisation a été un axe majeur du Pacte National passé en 1992 entre le gouvernement de transition et la rébellion du Nord.

La politique de décentralisation et son articulation avec la réforme de l'Etat et la stratégie nationale de développement est reflétée dans un ensemble de documents de référence - à savoir: le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (2012-2017), qui fait de la décentralisation associée à la déconcentration un domaine d'intervention prioritaire; le Plan décennal de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (2006-2015) ; le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation - DCPND (2006-2015), mis en œuvre via le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales- PNACT (2010-14) ; et le Programme de Développement Institutionnel³³ (2003-13) et son Plan Opérationnel.

Le DCPND, est envisagé comme un instrument de mise en cohérence de l'action de l'Etat en matière de développement des territoires, vise à atténuer, sinon résorber les incohérences décentralisation - politiques sectorielles, décentralisation - autres réformes de l'Etat et entre les programmes de développement de façon générale ; il vient d'être révisée (en 2015) pour couvrir la période 2015-2024. La nouvelle version traduit les orientations du Gouvernement en matière de renforcement de la décentralisation, en parfaite cohérence avec les recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation et de l'instrument de mise en œuvre des dites recommandations (i.e. Document de stratégie et plan d'actions prioritaires), adopté par le Gouvernement en mars 2014. La nouvelle politique a pour ambition de 'renforcer le processus de décentralisation à travers la création d'un environnement favorable au développement régional et local, l'amélioration des capacités de financement de la décentralisation, la promotion de l'expression des diversités socioculturelles, le renforcement de la citoyenneté locale et l'affermissement des principes démocratiques dans la gestion des affaires publiques au niveau régional et local'³⁴.

DCPND (2015-2024) : Vision et Objectifs
<p>Vision : <i>«A travers une décentralisation renforcée, fondée sur la régionalisation, mettre le développement régional au centre de la gouvernance, de la croissance et de la solidarité nationale, tout en garantissant le respect des diversités culturelles et territoriales, en préservant l'unité et l'intégrité nationales».</i> Cette nouvelle vision de la décentralisation met la régionalisation au centre du développement institutionnel et territorial du Mali : La Région est désormais vue comme l'échelle de mise en cohérence du développement socioéconomique du pays et le niveau pertinent de gestion des équilibres entre les territoires, valorisant les ressources et potentialités des collectivités territoriales.</p> <p>Lignes directrices : La vision est articulée autour de trois lignes directrices : (a) <i>un rôle plus important de la région dans le développement territorial</i> ; (b) <i>une gouvernance qui donne confiance à la population</i> ; et (c) <i>un partenariat renforcé entre l'Etat et les collectivités territoriales</i>.</p> <p>Objectifs gGénéraux: (1) <i>Promouvoir le développement territorial équilibré des régions et des pôles urbains</i> : Réorganisation territoriale pour donner plus de cohérence au développement territorial, promotion d'une économie régionale créatrice de richesses et d'emploi, promotion des villes comme pôles de croissance et de développement. (2) <i>Améliorer la qualité des services rendus par les collectivités territoriales</i> : Rendre les collectivités territoriales plus performantes dans la fourniture des services aux populations à travers des transferts significatifs de compétences et de ressources, renforcement des capacités du personnel et valorisation de</p>

³³ Le Programme de Développement Institutionnel (PDI) a pour objectifs, entre autres, l'adaptation de l'organisation administrative à l'évolution politico-institutionnelle, dont la décentralisation, et le pilotage adéquat et coordonné des politiques et actions de développement.

³⁴ Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (2015-2024).

la fonction publique des collectivités territoriales.

- (3) *Renforcer l'accompagnement de l'Etat* : Meilleure présence de l'Etat aux côtés des collectivités territoriales, se traduisant, d'une part, par une déconcentration plus efficiente des services de l'Etat sur le territoire, et par un contrôle systématique et de l'évaluation des collectivités territoriales, d'autre part.
- (4) *Renforcer la gouvernance inclusive du territoire* : Une gouvernance territoriale qui valorise les légitimités traditionnelles, améliore la participation et le contrôle des citoyens, et fait de la sécurité intérieure une affaire collective qui implique fortement les collectivités territoriales et les populations.
- (5) *Améliorer le financement de la décentralisation* : Augmentation significative des dotations financières de l'Etat aux collectivités territoriales, renforcement de la fiscalité des collectivités territoriales, et amélioration des mécanismes d'aide des partenaires techniques et financiers aux collectivités territoriales.

Source : Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (2015-2024). Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation.

2. Structures, Acteurs et Mécanismes

Les trois niveaux de collectivités territoriales (communes, cercles, régions) sont égaux en droit, et ont la même structure de gouvernance. La législation³⁵ leur reconnaît un rôle prééminent en matière de développement économique et social et de gestion des services publics locaux. De même qu'aucune hiérarchie n'est instituée entre les différents niveaux décentralisés qui sont soumis à la tutelle directe de l'Etat. 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).

Compétences décentralisées- Les collectivités territoriales du Mali disposent de compétences générales et spécifiques relativement étendues. Les compétences générales sont communes aux trois échelons, et concernent le développement économique, l'organisation des activités de production rurale, la protection de l'environnement, la création et la gestion des services et établissements publics locaux. Les compétences spécifiques à chaque niveau décentralisé sont comme suit³⁶ :

Compétences Spécifiques des Collectivités Territoriales	
Communes	<ul style="list-style-type: none">• Foires et marchés, sport, art et culture• Enseignement préscolaire, fondamental, éducation non formelle, formation professionnelle et apprentissage• Santé, hygiène publique et assainissement• Réseau de communications communales, transports publics et plans de circulation• Hydraulique rurale et urbaine
Cercles	<ul style="list-style-type: none">• Enseignement secondaire général, formation professionnelle et apprentissage• Santé• Réseau de communications du cercle• Hydraulique rurale et urbaine
Régions	<ul style="list-style-type: none">• Mise en cohérence des stratégies et actions de développement (communes, cercles et Etat)

³⁵ 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.

³⁶ Source : Loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, articles 22 (communes), 97 (cercles) et 164 (régions).

	<ul style="list-style-type: none"> • Enseignement technique, professionnel, éducation spécialisée, formation professionnelle et apprentissage • Santé • Réseau de communications régionales • Energie
--	---

Financement des compétences décentralisées - Les ressources des collectivités territoriales sont en principe diversifiées ; elles se composent de (i) ressources fiscales (impôts d'Etat transférés aux collectivités territoriales, impôts et taxes locaux); (ii) recettes non fiscales (redevances de services, revenus du domaine); (iii) transferts budgétaires (dotations générales et subventions spéciales de l'Etat); (iv) produit des emprunts autorisés, qui sont exclusivement destinés au financement des investissements; et (v) d'autres ressources, notamment les subventions des partenaires extérieurs³⁷. Les ressources fiscales des collectivités territoriales sont certes diversifiées : on ne recense pas moins de 21 impôts et taxes différents, parmi lesquels trois (patentes, taxe de développement local et impôts sur les traitements et salaires) ont représenté 77 % des recettes totales recouvrées en 2012, tandis que 12 autres³⁸ ont compté pour seulement 3,4 % de ce total ; s'agissant des recettes non fiscales, le constat est similaire : 13 catégories de produits ont représenté en 2012 plus de 80 % des recettes non fiscales recouvrées tandis que 30 autres catégories représentaient 1 % 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 territoriales³⁹. En effet, la faiblesse des ressources propres est récurrente depuis les débuts de la décentralisation ; et sans la dotation de fonctionnement du budget de l'Etat, la majorité des collectivités territoriales seraient dans l'incapacité de couvrir leurs dépenses courantes. L'insuffisance de mobilisation s'explique par des raisons techniques (obsolescence du système de fiscalité locale), fonctionnelles (défaillances de la chaîne fiscale, aggravées par le manque de coordination entre les services de l'Etat chargés du recouvrement et les collectivités territoriales) et socio-politiques (incivisme fiscal des contribuables et des responsables locaux).

Transferts budgétaires - Le faible poids des ressources propres explique donc la forte dépendance des collectivités territoriales aux transferts venant de l'Etat et des partenaires techniques et financiers (PTF). Ces transferts qui sont indispensables pour la décentralisation en général, peuvent s'avérer à terme préjudiciables au processus de décentralisation et d'autonomisation des collectivités territoriales. C'est ainsi que, depuis 1999, le budget national finance deux lignes de transferts : des subventions de fonctionnement, et un appui au budget d'investissement des CT, quoique d'un montant limité (0,3% du budget de l'Etat), dans la mesure où les PTF apportent 93% du volume des transferts (contre 7% pour l'Etat). Les transferts en capital (investissements) sont alloués aux CT via le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT). Ce mécanisme est administré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT). Il s'agit d'une institution pérenne (à statut d'établissement public administratif) qui gère les ressources provenant de l'Etat et les aides extérieures (aides-programmes et

³⁷ Les ressources propres et les transferts de l'Etat sont évaluées à 12% du budget de l'Etat (hors dons), et seulement 2% du produit intérieur brut (PIB) sur la période 2011-13.

³⁸ 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 nuits 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.

³⁹ Benoit Taiclet, Marie Laure Berbach, Moussé Sow, Mali : Réussir la Décentralisation Financière. FMI. Février 2015

appuis budgétaires sectoriels) en appui des programmes d'investissement des CT à travers les cinq guichets du FNACT⁴⁰. Les fonds sont mis à la disposition des CT via le circuit du Trésor National et conformément aux règles de la comptabilité publique. La répartition des ressources s'opère par un système de droits de tirage, fondé sur une formule de péréquation qui combine des critères de situation (besoins des collectivités au regard de leur contexte territorial), et des critères de performance (bonne administration fiscale des collectivités). L'ANICT a réalisé d'indéniables résultats, en termes de nombre de partenaires extérieurs, de volume de l'offre globale de financement (contributions de l'Etat et des PTF) avec un total cumulé de 165 Mrds de FCFA (251,54 M€) sur la période 2001-2013, et de la quantité et de la diversité des investissements réalisés. Aussi, l'ANICT a joué vis à vis des CT un rôle de d'intégrateur des différentes procédures des PTF, constituant ainsi un facteur de simplification du système de gestion de l'aide extérieure. Cependant, force est de relever que le principe de l'annualité des dotations joint à leurs modalités complexes de calcul (ainsi qu'aux délais d'abondement de certains contributeurs) affectent les dotations d'un déficit de prévisibilité pour les collectivités territoriales quant aux montants et à la mise à disposition, s'y ajoutent les pesanteurs de la chaîne de la dépense publique. Par ailleurs, la contribution de l'Etat au financement du système des transferts y est restée constamment faible (de l'ordre de 4,5 à 10% selon les années). Enfin, l'on note une prépondérance des fonds ciblés (sectoriels et/ou géographiques) par rapport aux fonds fongibles⁴¹, passés de 13,64% en 2001 à 74,62% en 2011-2 ; ceci est certes révélateur d'un accroissement positif en soi des ressources disponibles, mais il est porteur d'effets pervers au regard des principes de maîtrise d'ouvrage des CT: le bailleur de fonds définissant le secteur et la localité de l'investissement, parfois aussi l'investissement lui-même, la maîtrise d'ouvrage des CT en est ainsi fortement bordée, au point extrême de transmuter celles-ci en exécutantes de la politique nationale. De surcroît, ces fonds ciblés entraînent des distorsions dans les modes de calcul des dotations, donc dans la péréquation.

Cadre institutionnel – Ce cadre a un caractère composite avec de multiples instances de coordination et de suivi⁴² dans lesquelles le niveau formel de participation gouvernementale est élevé (présidences des différentes structures, forte représentation ministérielle) alors que la présence des élus locaux y est minoritaire⁴³. Le fonctionnement de ces instances n'est pas régulier, et reste à réactiver depuis 2012. Cette carence interpelle sur le niveau de pilotage et la qualité du portage politique des réformes - d'autant que le dispositif reste fractionné, chacun des secteurs intéressés voulant conserver un cadre propre, sous présidence distincte, d'où une redondance des structures de pilotage. A ces instances se sont ajoutés d'autres acteurs qui ont bénéficié d'une sorte de '*promotion institutionnelle*' dans le cadre du dialogue politique sur la sortie de crise; il s'agit plus particulièrement de du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales qui s'est adjoint de 2010 à avril 2014 un Ministère délégué à la décentralisation, ainsi que la Direction Nationale d'Aménagement du Territoire; du Ministère de la Décentralisation et de la Ville créé en avril 2014 ; de la Direction Générale des Collectivités Territoriales au sein du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (rattachée depuis 2014 au nouveau Ministère de la Décentralisation ; et enfin le Commissariat au Développement Institutionnel, désormais rattaché au chef du gouvernement (Primature) afin de lui

⁴⁰ Investissements, appuis techniques, appui au fonctionnement, garantie des emprunts, dotation pour l'inter-collectivité.

⁴¹ Les fonds fongibles proviennent du budget de l'Etat et de l'appui européen.

⁴² Comité de Suivi de la Réforme de l'Etat, Panel des bailleurs de fonds, Commission de Coordination du Programme de Développement Institutionnel, Comité National d'Orientation des appuis techniques aux CT, Comité National des Finances Locales et la Commission Interministérielle de Transferts des Compétences.

⁴³ Les CT sont représentées (i) par le Haut Conseil des Collectivités Territoriales/ avec rôle consultatif, et (ii) leurs associations catégorielles (Association des Municipalités du Mali, Association des Collectivités Cercles du Mali, Association des Régions du Mali).

assurer un positionnement à hauteur de ses responsabilités, pour mieux exercer sa mission de pilotage des réformes institutionnelles et politiques.

Tutelle et structures d'appui - La tutelle des collectivités territoriales est assurée par l'Etat et ses représentants au niveau local (gouverneurs, préfets, sous-préfets). Elle consiste en une double fonction d'assistance et de conseil et de contrôle de légalité⁴⁴. En principe, l'assistance-conseil est exercée à la demande d'une collectivité, mais elle peut être engagée à l'initiative de l'autorité de tutelle. L'appui technique aux collectivités territoriales est assuré par une multitude d'institutions :

- Au niveau central, des structures chargées de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre de la décentralisation ont été établies sous la coordination du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales ; de même que des cellules d'appui à la décentralisation et à la déconcentration (CADD) ont été instituées depuis 2008 auprès de chaque ministère ; le bilan de ces cellules d'appui est mitigé à l'exception de la Santé et de l'Education qui ont consenti d'importants transferts de personnel, et des salaires afférents vers les collectivités.
- Le représentant de l'Etat au niveau territorial, avec l'aide des services déconcentrés, assure une fonction d'appui-conseil technique aux collectivités territoriales.
- Aussi, 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).
- Enfin, un mécanisme 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).

3. Développement Territorial et Rôle des Collectivités

Selon la législation en vigueur, les collectivités territoriales ont pour mission '*la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local et communal*'⁴⁵. L'accomplissement de cette mission est toutefois tributaire de l'existence d'une politique nationale de développement territorial, et de l'étendue des prérogatives et capacités des collectivités territoriales.

Politique nationale de développement territorial – Le programme national d'appui aux collectivités territoriales (PNACT) inscrit la dynamique de décentralisation dans la perspective du développement

⁴⁴ Les délibérations des CT 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 ; emprunts et garanties d'emprunts ou avals ; règlement intérieur ; projets de jumelage et actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères.

⁴⁵ Art.3, Loi No 5-2012 portant (conditions de libre administration des collectivités territoriales).

territorial durable conçu, mis en œuvre dans ses trois dimensions: économique, sociale et environnementale. Tenant compte des spécificités propres à chaque localité, un tel développement devrait être fondé sur la valorisation du potentiel de chaque territoire dans la perspective de ‘création de richesses, grâce à une dynamique de production, de transformation et de distribution’. Cela passe, entre autres, par le renforcement du rôle de la région pour mieux comme interface dans la territorialisation des politiques publiques, une vision de l’aménagement du territoire fondée sur le dialogue entre l’Etat et les collectivités décentralisées pour un développement territorial cohérent, équilibré et durable⁴⁶. Cette vision est encore confirmée dans le DCPND (2015-2024) sous l’objectif général N°1 (promouvoir le développement territorial équilibré des régions et des pôles urbains) qui porte sur la *‘réorganisation territoriale pour donner plus de cohérence au développement territorial, la promotion d’une économie régionale créatrice de richesses et d’emploi, la promotion des villes comme pôles de croissance et de développement’*. La réalisation de cet objectif nécessite une série d’actions que le gouvernement central compte mettre en œuvre dans le cadre du DCPND - à savoir :

- Réorganiser le territoire pour asseoir la cohérence du développement territorial régional : révision du découpage territorial autour de la région pour créer des collectivités territoriales en capacité de prendre en charge à la fois les défis sécuritaires, sociaux et économiques ; une telle révision devant se faire avec l’implication des autorités traditionnelles afin de prendre en compte les réalités socioculturelles des territoires.
- Développer une économie régionale et territoriale afin de créer des richesses et des emplois au niveau régional et local : le but ici est de créer un environnement favorable à la création de richesse et d’emplois au niveau régional et local. A cet effet, il s’agit de doter notamment les Régions de moyens (humains et financiers) pour la mise en œuvre de projets productifs et structurants.
- Promouvoir une politique volontariste de la ville fondée sur la détermination du statut, de la vocation et des fonctions des différents types d’agglomération sur le territoire : en effet, le Mali connaît une urbanisation en forte croissance et mal maîtrisée avec son corollaire de problèmes (habitat anarchique, chômage, criminalité, exclusion sociale, pauvreté...). La nouvelle politique de décentralisation affiche l’ambition de repositionner les collectivités territoriales au cœur du développement urbain par la promotion de pôles de croissance et développement, en cohérence avec la Politique Nationale de la Ville (PONAV) et la Stratégie de Développement des Villes du Mali (SDVM).

Capacités des Collectivités Territoriales – Force est de constater, qu’en l’état actuel des choses, les conditions ne sont pas réunies pour que les collectivités décentralisées maliennes puissent assumer pleinement leur mission de développement de leurs territoires respectifs, et ce pour plusieurs raisons :

- *Limitations d’ordre juridique* : le dispositif d’application réglementaire relatif aux compétences et ressources transférées aux collectivités territoriales reste 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, le développement social, l’assainissement et le commerce en 2014) ;
- *Insuffisance généralisée des moyens et capacités : du côté des collectivités*, la principale source de financement demeure le budget de l’Etat et les contributions des PTF, tandis que leurs ressources propres sont faibles eu égard au besoin de financement de leurs dépenses de fonctionnement et d’investissement - ce qui met en question la viabilité de nombre de petites communes et les possibilités de gestion de la plupart. Les faiblesses en termes de moyens

⁴⁶ Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (2015-2024)

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 même que la qualité des élus et du personnel administratif est généralement décriée – et ce en dépit des efforts engagés comme la création en 2007 du Centre de Formation des Collectivités Territoriales en charge de la formation des élus et agents, recrutement et titularisation de fonctionnaires territoriaux (sous réserve de la capacité des CT à financer leurs salaires). S'agissant *des* services déconcentrés de l'administration centrale, malgré quelques initiatives de renforcement de leurs capacités, les représentants territoriaux de l'Etat disposent de faibles moyens pour assumer correctement leurs missions (coordination des services, tutelle et appui aux CT) ; aussi, les services techniques rencontrent-ils des difficultés à exercer leur rôle d'appui-conseil (faible déconcentration des ministères, faible niveau de qualification et absence d'obligation de répondre aux sollicitations des CT).

- *Appropriation politique lacunaire* : cela se manifeste par la faible implication des citoyens dans la vie des CT qui va de pair avec la redevabilité lacunaire des élus, la faiblesse du portage politique de la part de l'Etat, de concert avec un pilotage peu réactif, ainsi que des lenteurs quasi-structurelles dans les transferts de compétences et de ressources, et enfin par le manque de cohérence et de synergie des dynamiques de développement local, telles qu'elles sont perçues par les élus, les services techniques déconcentrés, la société civile et le secteur privé.

Régionalisation – Les **Etats généraux de la décentralisation** (octobre 2013) affirment que 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 » ; et appellent à la création de pôles de développement valorisant les ressources principales au moyen de Contrats Projets Etats-Région; au lever des obstacles affectant le transfert effectif des ressources financières liées aux compétences transférées, à l'accroissement des dotations budgétaires aux collectivités territoriales et la création d'un fonds d'urgence au profit des collectivités territoriales situées dans les zones affectées par une longue absence de l'Etat. Cette recommandation a été réaffirmée par l'**Accord pour la paix et la réconciliation** (processus d'Alger, 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. La région sera dotée d'une Assemblée Régionale élue au suffrage universel direct, et jouira d'un « très large transfert de ressources et de pouvoirs juridiques, administratifs et financiers appropriés, et de 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)⁴⁷.

Ce consensus politique, dégagé par les Etats Généraux de la Décentralisation et confirmé par l'Accord pour la paix et la réconciliation, met donc la régionalisation au centre de la décentralisation et du développement institutionnel au Mali. La démarche est concrétisée dans le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) qui propose la régionalisation comme nouvelle phase

⁴⁷ Art. 8 de l'Accord pour la paix et la réconciliation (février 2015).

de la réforme de décentralisation, ouvrant la voie à ‘l’instauration de nouveaux rapports entre le Gouvernement central et les collectivités territoriales basés sur le partenariat et la régulation’.

La régionalisation au cœur du développement institutionnel et territorial

La régionalisation, qui fera revivre les territoires, contribuera à promouvoir un développement plus inclusif permettant aux diversités locales et régionales de s’exprimer librement tout en restant ancrées dans un ensemble plus grand qu’est l’Etat, garant de l’unité et de la souveraineté nationale.

Ce choix est celui de l’avenir, c’est à dire un Mali uni, en paix et fier de ses diversités. Les citoyennes et les citoyens auront davantage confiance dans leurs institutions qui seront au service d’un développement durable, d’une économie diversifiée, d’un système de santé et d’éducation plus performant, d’un environnement plus sain et d’une plus grande solidarité entre les communautés.

La régionalisation, en tant que nouvelle phase de décentralisation, ouvre la voie à de nouveaux rapports entre l’Etat central et les collectivités territoriales, basés sur le partenariat et la régulation.

Régionaliser, c’est reconnaître une prééminence du niveau régional pour coordonner et intégrer les politiques de l’Etat et les programmes des collectivités territoriales, dans le respect de l’autonomie de celles-ci et de leurs compétences respectives. La Région peut être assez forte pour développer des fonctions que les communes ne peuvent envisager. Mais elle est assez proche d’elles pour aider ses projets et faire émerger des priorités adaptées et partagées.

Les régions se verront octroyer d’importantes responsabilités. Le Gouvernement central devra en tenir compte dans une nouvelle organisation, tant pour sa représentation sur le territoire, et ses services déconcentrés, que pour les administrations centrales.

Source : Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (2015-2024). Page 11-12

1. Economie Politique de la Décentralisation

La Mauritanie a connu sa première expérience de décentralisation au lendemain de l'indépendance : Trois catégories de communes furent ainsi créées sur le territoire national par la Constitution de 1961 : communes urbaines, communes pilotes, et communes rurales. Ce modèle de décentralisation a été abandonné en 1968 en raison de ses dysfonctionnements (faiblesse des moyens humains, techniques et financiers des communes, qui étaient entièrement financées par les subventions du Gouvernement). Et ce n'est qu'en 1986, que les pouvoirs publics ont décidé d'engager le processus de décentralisation dans le pays, à travers la création des communes d'une manière progressive sur l'ensemble du territoire national. Cependant, la loi de 1986⁴⁸ a défini les missions des communes de manière vague, en leur conférant des compétences partielles et résiduelles par rapport à celles du gouvernement central⁴⁹.

Depuis cette date (1986-7) la décentralisation mauritanienne a certes contribué à l'apparition d'une démocratie locale, ce qui semblait être l'intention première des pouvoirs publics: avec un sixième mandat (entamé en décembre 2013) l'institution communale est désormais enracinée dans le paysage politique et institutionnel. Cependant, le processus de décentralisation a grandement souffert des crises politiques qu'a connues le pays entre 2005 et 2009, qui ont limité sa portée; si bien que sa configuration reste pratiquement inchangée et limitée à un seul niveau de collectivités: 216 communes.

Cette configuration était motivée à l'origine, semble-il, par une préoccupation politico-administrative de maîtrise du territoire. Le pouvoir central a considéré le découpage administratif (dont la décentralisation) comme un instrument de mainmise sur la totalité du territoire, en mettant sur pied une administration de proximité. C'est sur la base de cette approche, exclusivement territoriale, au mépris des réalités socioculturelles donc, qu'a été opéré ce découpage, y compris celui des communes. Il en résulte que celui-ci souffre d'une distorsion territoire administratif-territoire réel ; ce qui met en question la viabilité de certaines d'entre elles et leur appropriation comme telles par les populations. En effet, la Mauritanie est encore un espace nomade, dont le mode d'occupation se traduit par une forte atomisation de l'habitat, les populations mobiles se référant plus à leur appartenance communautaire qu'à leur rattachement à une collectivité publique locale.

2. Politique de Décentralisation

La politique de décentralisation souffre de deux insuffisances: l'absence de vision d'ensemble, et manque de consistance et efficacité dans son pilotage pour des raisons liées à des pesanteurs sociopolitiques; de même que le cadre juridique est dépassé et les documents de stratégie sont parcellaires⁵⁰.

La décentralisation est à ce jour régie par l'Ordonnance du 20 octobre 1987 et ses amendements, dans l'attente d'un véritable code des collectivités qui prendrait compte des enjeux actuels de la réforme

⁴⁸ Ordonnance n°87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n°86-134 du 13 août 1986 instituant les communes.

⁴⁹ Art. 2 de l'Ordonnance No 86-134 : « La Commune est chargée de la gestion des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou par leur importance, de la compétence de l'Etat ».

⁵⁰ La décentralisation, l'objet d'affirmations dans les discours, ne semble pas pour autant représenter une réelle priorité pour le pouvoir central.

territoriale et du développement local. Ce cadre juridique, marqué par la volonté de l'Etat d'assurer sa présence sur un territoire vaste et peu peuplé au moyen d'une administration de proximité, faisait (et fait encore) des communes des quasi- auxiliaires du pouvoir central, avec un rôle plus de gestion que de promotion du développement des territoires locaux. La révision de ce cadre tarde à voir le jour : la finalisation de l'avant-projet du Code des Collectivités Territoriales est en chantier depuis trois années ; dans sa version actuelle, il comporte des avancées notables en intégrant la dimension 'développement local' dans l'approche de la décentralisation⁵¹. Il y a lieu de signaler, à cet égard, que l'adoption de l'avant-projet de Code des Collectivités se heurte à des résistances politiques, notamment au sommet de l'Etat, qui tiennent pour partie (i) aux fortes préoccupations sécuritaires actuelles, (ii) à la défiance du pouvoir central vis à vis des virtualités centrifuges de la décentralisation et des velléités de contre-pouvoir des élus locaux.

S'agissant de la politique d'ensemble de la décentralisation, l'on note une succession de documents de stratégie, s'échelonnant entre 2006 et 2010⁵² - traduisant les incertitudes et les hésitations du gouvernement à faire émerger une vision claire de la décentralisation (et du développement local) et une stratégie pour sa mise en œuvre. Une vision qui romprait avec l'approche actuelle du développement local qui est perçu comme la juxtaposition de programmes sectoriels conçus et réalisés par les différents ministères, et par conséquent, ne respectant pas la maîtrise d'ouvrage communale. A l'instar du Code des Collectivités, l'élaboration d'une stratégie d'ensemble de la décentralisation, annoncée par la Déclaration de politique de décentralisation et de développement local de 2010, n'est pas à l'ordre du jour jusqu'à maintenant.

Déclaration de Politique de décentralisation et de développement local (2010)
<p>Objet :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réaffirmer la volonté politique du gouvernement de faire de la décentralisation un choix stratégique irréversible. • Poursuivre et consolider le processus de décentralisation en vue, de promouvoir l'exercice de la démocratie d'une part et d'impulser le développement local d'autre part. • Affirmer et inscrire la volonté des pouvoirs publics dans le cadre d'une orientation stratégique à travers une reconnaissance du rôle central des collectivités territoriales et de la décentralisation de manière générale dans le processus de modernisation et de développement du pays. <p>Orientations stratégiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement et consolidation du processus institutionnel de la décentralisation comme socle de la Réforme. • La décentralisation et le développement local pour une meilleure offre de service public au citoyen. • Le renforcement des capacités financières des collectivités territoriales. • Elargissement du champ territorial de la décentralisation : vers un cadre de coopération, de coordination et de pilotage du développement régional. • Décentralisation et bonne gouvernance : vers une adhésion et une mobilisation du citoyen.

⁵¹ L'avant-projet du Code (i) élargit le champ territorial de la décentralisation, en prévoyant un second niveau (érection de la wilaya/région en collectivité décentralisée, ce qui constitue l'un des obstacles à l'adoption du nouveau Code des Collectivités); en ouvrant la possibilité de l'intercommunalité (qui permettrait entre autres de régler la question des communes non viables) ; (ii) il reconnaît aux collectivités des types de compétences, beaucoup plus étoffées que le texte de 1987 et de nature à leur faire jouer le rôle d'animateur du développement local, notamment en matière d'environnement et gestion des ressources naturelles, développement économique et planification, santé et hygiène, éducation et alphabétisation, eau et électricité.

⁵² Programme de Décentralisation pour le Développement Local et la Démocratie Participative (2006) ; Déclaration de Politique nationale de Décentralisation (2007) ; Déclaration de Politique de décentralisation et de développement local (2010).

- Autonomisation locale et réforme du système de tutelle.

Le dispositif de pilotage de la décentralisation est problématique à deux titres : (i) les attributions de responsabilités sont difficilement lisibles ; c'est ainsi que les rattachements successifs de la décentralisation à des Ministères différents⁵³ illustrent son statut politique instable, en donnant lieu au 'nomadisme' de certains services, obscurcissant, par la même occasion le partage de leurs attributions ; (ii) il n'existe pas de mécanisme intergouvernemental de prise de décision et de coordination, nécessaire à une politique transversale comme l'est la décentralisation. Devant l'ineffectivité des organes interministériels de pilotage créés en 1996 (Comité Interministériel de la Décentralisation, Comité Technique de Coordination de la Décentralisation), c'est la Direction Générale des Collectivités Territoriales - DGCT (Ministère de l'Intérieur) qui assure, dans la pratique, la conduite du processus de décentralisation. Organe technique, la DGCT manque, pour jouer un tel rôle, d'un positionnement et d'un appui institutionnel suffisants.

3. Structures, Acteurs et Mécanismes

Le territoire national est subdivisé en 216 communes (dont 53 urbaines et 163 rurales) qui s'insèrent dans une organisation administrative territoriale, structurée en trois échelons de circonscriptions déconcentrées: *wilaya*, *moughataa* et arrondissements, sous l'autorité des représentants du gouvernement central (respectivement, Wali, Hakim, Chef d'arrondissement). La commune jouit de la «personnalité morale et de l'autorité financière, et dispose, pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre».

Organisation administrative territoriale					
	Collectivité territoriale	Circonscription administrative	Organe délibérant	Organe exécutif	Représentant de l'Etat
Wilaya (12+1*)		X			Wali
Moughataa (53)		X			Hakim
Arrondissement (31**)		X			Chef d'arrdt
Commune (216)	X		Conseil municipal	Maire + Adjoint	
*District de Nouakchott					
**Supprimé en théorie en 1990. Continue à fonctionner en pratique, là où il en existe					

Compétences communales - L'ordonnance du 20 octobre 1987 transfère aux communes la charge des services publics «répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'Etat»⁵⁴. Cette formulation n'est pas conforme au principe de subsidiarité, et s'apparente donc à un mode de transfert de compétences par attribution de haut (Etat) en bas (communes) au bon vouloir des autorités centrales. Les services publics que les communes sont censées, en principe, fournir sont la voirie locale ; la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ; la construction, l'entretien et l'équipement des

⁵³ Du Ministère de l'Intérieur, des Postes et Télécommunications à un Ministère propre, au Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, enfin au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

⁵⁴ Article 2 de l'ordonnance 87-289.

dispensaires et centres de protection maternelle et infantile ; l'alimentation en eau et l'éclairage public ; les transports urbains, sanitaires et scolaires ; la lutte contre l'incendie ; l'hygiène ; l'enlèvement des ordures ménagères ; les marchés ; les abattoirs ; les équipements sportifs et culturels communaux ; les parcs et jardins ; les cimetières ; l'assistance aux indigents ; l'aménagement et la gestion des zones concédées par l'Etat à la commune.

En fait, l'étendue des compétences attribuées est fixée par une convention conclue entre les autorités publiques concernées (Etat ou région) et le maire de chaque commune – convention qui détermine les biens et les services dont la responsabilité est transférée à la commune⁵⁵ ; cette clause était motivée par les disparités de capacités entre les communes, justifiant une approche asymétrique des transferts de compétences. Toutefois, ce système comporte des risques : il peut arriver que, faute de signer la convention, le transfert ne s'opère pas juridiquement, même s'il existe dans les faits ; aussi, il peut laisser croire que les services fournis par les communes reposent sur une base conventionnelle et qu'ils n'ont pas de caractère obligatoire. Cette impression est renforcée par la longue liste de services dont on sait pertinemment que certains ne peuvent pas matériellement être assurés par les communes, liste non exhaustive de surcroît, qui amplifie les incertitudes. La loi semble donc fixer un idéal à atteindre, dans un futur dont elle ne précise pas les délais, ce qui laisse planer une incertitude quant au domaine précis des compétences communales, puisque laissées à la discrétion des autorités centrales. Sans doute aurait-il été plus judicieux de fixer une liste plus réduite de services publics prioritaires devant être obligatoirement fournis par les communes⁵⁶. Toujours est-il, en dépit de la diversité des situations et des besoins (communes urbaines, communes rurales), le sentiment général fait apparaître une tendance unanime à l'insatisfaction des populations locales, constat partagé par l'ensemble des acteurs⁵⁷. Le déficit est d'abord quantitatif, dans la mesure où la plupart des communes ne fournissent pas à leurs habitants l'ensemble des services qui relèvent légalement de leur compétence⁵⁸.

Financement des communes - Les ressources communales sont formées des recettes qu'elles tirent de la fiscalité locale et des redevances pour services payables, ainsi que des transferts budgétaires de l'Etat et des partenaires techniques et financiers (PTF). La plupart des ressources fiscales des communes proviennent de prélèvements sur le foncier et l'activité économique, notamment, la contribution foncière sur les immeubles bâtis, la contribution foncière sur les terrains agricoles, la taxe d'habitation la patente. Ces recettes, ajoutées aux redevances de services, ne sont pas suffisantes pour couvrir les charges de fonctionnement des communes, ne représentant, en moyenne, que le tiers des ressources locales ; les sommes recouvrées sont estimées à moins de 15% du gisement fiscal effectif des impôts composant le système fiscal local. En fait, le système de ressources propres des communes présente plusieurs insuffisances, plus particulièrement, (i) il n'est pas adapté dans son ensemble aux communes rurales ; (ii) le taux de recouvrement des recettes fiscales est faible du fait de la mauvaise organisation de l'administration fiscale communale (les services du Trésor en charge du recouvrement sont dépourvus de moyens adéquats quoique les communes peuvent, en principe, recourir à des régisseurs de recettes agissant sous le contrôle des services déconcentrés du Trésor)⁵⁹, et de l'absence d'un

⁵⁵ Art. 89 de l'ordonnance 87-289.

⁵⁶ Livre Blanc de la Décentralisation en Mauritanie. Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. 2009

⁵⁷ Maires, populations et administrations déconcentrées.

⁵⁸ Seuls les services de l'éducation, de la santé et de l'alimentation en eau potable, qui sont globalement fournis par l'ensemble des communes.

⁵⁹ A partir de 2001, les communes gèrent entièrement et fixent les taux de la contribution foncière et la taxe d'habitation ; elles gèrent aussi, partiellement, la patente. La contribution foncière sur les terrains agricoles, la contribution communale, les redevances, les droits domaniaux et assimilés sont, aussi, entièrement dévolus aux communes. Les deux taxes suivantes sont collectées par le trésor public et rétrocédées aux communes : la patente interurbaine de transport et la contribution foncière

recensement actualisé des bases d'imposition ; (iii) l'incivisme fiscal : il n'existe pas en Mauritanie de procédure de recouvrement forcé de l'impôt ; son paiement tient essentiellement à un acte volontariste du citoyen ; or, le contribuable mauritanien rechigne à s'acquitter de ses obligations fiscales pour plusieurs raisons : manque de clarté du système fiscal en général, niveau élevé de pauvreté qui affecte la capacité contributive des citoyens, manque de visibilité des réalisations communales qui laisse planer des doutes quant à l'utilité immédiate de l'impôt ; et enfin (iv) le désengagement des élus : les défaillances de l'administration fiscale locale conjuguées à l'impopularité de l'impôt, amènent les élus locaux à se désintéresser du recouvrement des recettes fiscales, en comptant sur les transferts de l'Etat.

Les transferts budgétaires – Ces transferts proviennent du budget de l'Etat et des contributions des partenaires techniques et financiers (PTF), et sont mis à la disposition des communes soit directement (inscription au budget communal), soit indirectement (sans inscription au budget communal).

- Les transferts via le budget national incluent (a) les dotations du Fonds Régional de Développement (FRD) qui abondent directement les budgets communaux ; et (b) les dotations des fonds d'investissements sectoriels, qui financent le développement local sans passer ni par le budget des communes, ni par leur maîtrise d'ouvrage.
- L'aide financière des PTF abonde, dans certains cas, les budgets communaux (respectant ainsi la maîtrise d'ouvrage communale) ; dans d'autres cas, elle est fournie en dehors du budget communal, et donc sans intervention de la commune dans la maîtrise d'ouvrage.

Fonds Régional de Développement
<p>Objet :</p> <p>Le FRD est le mécanisme national de financement des collectivités territoriales: il accorde un soutien budgétaire à l'ensemble des communes du pays leur permettant ainsi de couvrir la majeure partie de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement.</p> <p>Créé depuis 1980, le Fonds a connu depuis 2001 plusieurs transformations intéressant le volume de ses ressources, son organisation et sa gestion ; sa dernière réforme a été introduite par le Décret n° 059/2011 du 25/1/2011, tel que complété par la circulaire du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC) n° 14 du 19/10/2011. Le FRD est désormais un instrument de financement du développement décentralisé comme le souligne l'article 2 du Décret visé plus haut:</p> <p>«Le FRD a pour objectif de contribuer à renforcer le transfert financier de l'Etat aux communes en vue d'améliorer les ressources mises à leur disposition et promouvoir l'accès de leurs populations à des services de base, en application de la Déclaration de politique de décentralisation et de développement adoptée par le gouvernement le 22 avril 2010.»</p> <p>Financement :</p> <p>Le FRD est actuellement financé exclusivement par une dotation du budget national, reflétée dans la loi de finances annuelle (ligne budgétaire), à hauteur "d'un pourcentage du budget national", qui est fixé chaque année "en Conseil des Ministres sur rapport conjoint des Ministres chargés de la Décentralisation et des Finances" [article 3 du Décret n° 059/2011 du 25/1/2011]. Ainsi, l'enveloppe annuelle du FRD est proposée d'un commun accord entre le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC) et le ministre des Finances (MF). La dotation annuelle est actuellement de l'ordre de 3.5 Milliards UMA (soit 10.2 Million \$ ou 9.4 Million Euro \$).</p> <p>Critères de Répartition des Dotations :</p> <p>Les ressources du Fonds sont dans un premier temps réparties en trois composantes :</p>

sur les propriétés bâties. Toutes les autres taxes locales sont collectées par les mairies et gérées par elles au niveau de la caisse du receveur municipal. (Programme d'appui à la décentralisation : phase 1. Etat des lieux. Rapport final, Janvier 2007).

Utilisation des Ressources	Part Relative
Dotations - Investissement Communal	68%
Dotations - Fonctionnement des communes	30%
Coûts du suivi-évaluation et renforcement des capacités	2%

Les dotations annuelles des communes pour l'investissement (équipement) et le fonctionnement sont déterminées sur la base d'un ensemble de critères comme suit:

Critère	Poids (Depuis 2011)
Parts égales	10 %
Niveau de pauvreté	20 %
Population de la commune	50 %
Déficit d'infrastructure	18 %
TOTAL	98 %

Coûts du suivi-évaluation et renforcement des capacités	2 %
---	-----

Il convient de noter, s'agissant des transferts, la prépondérance des financements indirects – ce qui soulève la question de la dépendance des CT vis à vis de ces financements et de leurs répercussions sur leur autonomie, avec comme corollaire, le risque d'un effet démotivant pour la mobilisation des ressources propres, et l'abandon de la maîtrise d'ouvrage pour les investissements réalisés sur financements hors budget communal. Par ailleurs, ces financements ne sont pas harmonisés entre eux (modalités d'allocation et de déblocage des fonds et objet des fonds). En particulier, les fonds de l'aide publique au développement sont dispersés entre les prescripteurs, et ne sont pas coordonnés avec les financements nationaux.

Tutelle et appui aux communes – L'Etat, via ses services administratifs et techniques déconcentrés, est normalement tenue d'assurer une double fonction vis-à-vis des communes :

- l'encadrement: cette fonction, garante, par la tutelle de légalité et le contrôle financier de la régularité des activités des CT, est indispensable à une bonne gouvernance locale, et incombe à l'administration territoriale de l'Etat et aux services du Trésor. Elle ne semble pas bien exercée, en particulier en matière de contrôle des décisions financières d'autant plus que les services concernés se limitent le plus souvent à une approche de leur rôle caractérisée par une tradition d'autorité (l'administration territoriale a tendance à assimiler la tutelle au contrôle hiérarchique), tout en invoquant leur réelle pénurie en moyens matériels et humains qui est avérée, par ailleurs.
- l'accompagnement (appui-conseil) : cette fonction contribue à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les communes, et plus particulièrement à l'efficacité et à la qualité technique des interventions communales en matière de fourniture de services et biens collectifs locaux. L'accompagnement est insuffisamment exercé pour des raisons tenant plus à l'absence d'une définition des modalités d'intervention (en particulier prise en charge par les communes bénéficiaires), qu'au manque de moyens des services techniques régionaux.

4. Développement Territorial et Rôle des Collectivités

Les communes ont une mission générale qui consiste à gérer les « intérêts communaux », en assurant les services publics répondant aux besoins de la population locale et « qui ne relèvent pas, par leur

nature ou leur importance, de la compétence de l'Etat »⁶⁰. Ainsi formulée, la mission de la commune manque de clarté d'autant plus qu'elle n'est pas inscrite dans une optique territoriale ou développementale. Toujours est-il que la réglementation en vigueur impose aux communes d'élaborer et de mettre en exécution un plan de développement⁶¹ dont le terme correspond à la durée du mandat du conseil communal (5 ans).

Politique nationale de développement territorial – Il n'existe pas, à vrai dire, une politique de développement territorial articulée dans un document référence. Néanmoins, l'on trouve une esquisse de politique de développement local disséminée dans divers documents, notamment le *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP), et la *Déclaration de Politique de Décentralisation et de développement Local* (2010).

- Le CSLP (Plan d'action 2011-2015) envisage d'apporter une attention particulière à l'aménagement rationnel du territoire et au développement des infrastructures socioéconomiques ainsi que l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. A cette fin, parmi les axes stratégiques d'intervention, le CSLP entend, entre autres, promouvoir la gouvernance démocratique et la *consolidation de la gouvernance territoriale et locale*. Dans cette perspective, une série d'actions ont été programmées sur la période 2011-2015, incluant (i) dans le domaine de la Gouvernance territoriale et locale : l'accent est mis sur la décentralisation, la déconcentration et l'aménagement du territoire; (ii) en matière de décentralisation, les actions programmées font référence à la déclaration de politique de décentralisation - à savoir (a) renforcement et consolidation du processus institutionnel de la décentralisation; (b) promotion du développement local; (c) renforcement des capacités financières des collectivités locales; (d) élargissement du champ territorial de la décentralisation; et (e) accroissement de la mobilisation et de la formation citoyenne.
- La Déclaration de Politique de Décentralisation et de développement Local de 2010, conçue comme prélude à un véritable document de politique de décentralisation qui tarde à voir le jour, entendait poursuivre et consolider le processus de décentralisation en vue de *promouvoir l'exercice de la démocratie et d'impulser le développement local, en 'réaffirmant la volonté politique du gouvernement de faire de la décentralisation un choix stratégique irréversible'*. Elle reconnaît, toutefois, que le fonctionnement des communes demeurerait insuffisant en raison de facteurs multiples dont l'absence de moyens financiers qui doivent accompagner le transfert des compétences, les faibles capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre liées à un déficit de ressources humaines qualifiées, le manque de formation des élus locaux, le faible encadrement technique de l'Etat et les pesanteurs sociopolitiques ; tous ces facteurs combinés ont rendu difficile l'intégration des communes au développement économique du pays. Pour y remédier, le gouvernement s'engageait à *'affirmer et inscrire [sa] volonté dans le cadre d'une orientation stratégique à travers une reconnaissance du rôle central des collectivités territoriales et de la décentralisation de manière générale dans le processus de modernisation et de développement du pays'*.

Capacités des communes – Les communes mauritaniennes, au vu de leurs compétences actuelles, et les moyens dont elles disposent (financiers et humains) ne sont pas à même d'assumer le rôle que les pouvoirs publics voudraient leur confier dans le cadre des politiques de décentralisation et de lutte

⁶⁰ Art. 2 d l'Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987, instituant les communes

⁶¹ Arrêté n°680 du 17 avril 2011 définissant les modalités de préparation et de mise en œuvre des Plans de Développement Communal

contre la pauvreté. En effet elles sont à la fois dépourvues de moyens d'action et trop dépendantes de l'aide de l'Etat, ce qui est de nature à mettre en cause leur autonomie de principe ainsi que leur capacité en tant qu'acteurs du développement, et en fin de compte leur fait perdre toute crédibilité aux yeux des populations.

- *S'agissant des capacités humaines et techniques*, les communes ne sont pas en mesure de disposer de personnels en nombre suffisant, encore moins qualifiés – ce qui se répercute sur la qualité et la régularité des services fournis aux populations, d'autant plus que les élus aussi souffrent d'un déficit de capacité à administrer les affaires communales : des budgets peu probants quant à leur sincérité et leur respect des règles de la comptabilité publique ; des *Plans de Développement Communaux* peu réalistes (lorsqu'ils existent) dans leurs prévisions et leur chiffrage au regard des besoins et ressources et d'exécution très limitée ; et une *maîtrise d'ouvrage* peu exercée par rareté des activités communales et défaut de capacités.
- *Les ressources financières des communes* sont d'une faiblesse avérée au regard des besoins ; ce qui se traduit par des budgets modestes et stagnants d'un exercice à l'autre, caractérisés par la forte prédominance des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement. Le rendement des ressources propres (fiscalité locale) est insuffisant, notamment à cause d'une mobilisation déficiente⁶². Comme signalée plus haut, cette situation s'explique par des raisons : techniques (défiance de la chaîne fiscale, moyens limités des acteurs locaux en charge de l'assujettissement et du recouvrement) et socio-culturelles (incivisme fiscal des contribuables, laxisme et clientélisme des responsables communaux). Par conséquent, les communes sont dépendantes des ressources de transferts (Etat et PTF), notamment pour leurs investissements⁶³.

⁶² Les ressources collectées représenteraient un taux de recouvrement < à 50% du montant nominal à recouvrer, mais < de 15% du gisement fiscal effectif.

⁶³ L'autofinancement des communes interviendrait en moyenne pour moins 2% dans les recettes d'équipement (contre 79% pour le FRD et 19% pour les PTF).