

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE AU MALI : UN OUTIL DE LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES.

Dr Mory DIALLO

Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB)
morydiallo38@gmail.com

RÉSUMÉ

Depuis l'avènement de la démocratie au Mali, l'autorité centrale s'est inscrite dans la dynamique des stratégies de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté à travers la mise en œuvre du processus de décentralisation. En vertu de cette décentralisation, l'Etat a procédé au transfert de compétences dans plusieurs domaines afin de relancer le développement régional, local et communal. Parmi ces attributions conférées aux collectivités territoriales, la coopération décentralisée occupe une place importante. Ces relations de coopération peuvent aller du simple échange culturel à l'établissement d'une convention de partenariat dans le domaine social, économique et culturel. Il s'agit donc d'une relation à double sens qui doit se fonder sur la liberté, l'égalité et la démocratie. Sur la base de ces aspects, nous nous sommes demandé si la coopération peut constituer un facteur de développement économique et social pour les collectivités territoriales maliennes. La réponse à ces interrogations, dans une approche à la fois juridique et sociologique, permet de mettre en exergue, dans un premier temps, la coopération intérieure des collectivités territoriales maliennes et dans un second temps, la coopération extérieure des collectivités territoriales.

Mots clés : Collectivités territoriales, coopération, Etat, développement socio-économique, inégalité.

INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies¹, plusieurs États africains dont le Mali se sont engagés dans un processus de décentralisation visant à rapprocher l'administration des administrés dans le but d'assurer un meilleur développement économique social et culturel des territoires.

Le Mali s'est donc inscrit dans la dynamique des stratégies de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté à travers la mise en œuvre du processus de décentralisation. Cette décentralisation correspond à l'attribution d'une certaine autonomie aux collectivités territoriales qui s'administrent librement par des

¹ Vers les années 1990- 1991, plusieurs Etats africains, à travers les conférences nationales, ont inséré dans leurs textes fondamentaux le multipartisme, la création des collectivités territoriales et leur mode de fonctionnement. A titre illustratif, les articles 97 et 98 de la Constitution du 25 février 1992 du Mali prévoient la création des collectivités territoriales et la libre administration de ces entités décentralisées.

conseils élus, sous le contrôle de l'État². En vertu du principe d'attribution, les collectivités territoriales interviennent en leur nom et pour leur compte, par le biais des autorités décentralisées. Parmi ces attributions, la coopération occupe une bonne place. En plus, les textes sur la décentralisation de 2017 au Mali consacrent le transfert de quelques domaines aux collectivités territoriales. Ce transfert de compétences obéit au principe de subsidiarité et s'opère par blocs de compétences. Ces compétences leur sont dévolues aux collectivités territoriales selon le principe de subsidiarité. Le principe de subsidiarité renvoie de ce fait, à l'idée que l'action des collectivités territoriales doit être fondamentale dans les domaines touchant au plus près chaque niveau.

Les domaines privilégiés de cette coopération sont historiquement basés sur le développement territorial, rural et urbain... Le choix d'un domaine de compétence transférée doit être défini localement. Il doit facilement être admis que ce choix intègre la coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat ainsi que les collectivités étrangères dans le but d'optimiser les investissements pour le développement afin de remédier aux inégalités socio-économiques.

Les relations des collectivités territoriales, autant à l'intérieur, qu'à l'extérieur du territoire national, sont devenues un élément majeur du développement régional, local et communal. Il est à rappeler qu'il existe plusieurs types de coopération des collectivités territoriales au Mali.

En premier lieu, la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, elle est matérialisée par les contrats plans Etat-régions et les subventions.

En deuxième lieu, la coopération inter collectivités, elle est formalisée par les conventions d'inter collectivités. Ces conventions désignent toute forme de relation de partenariat entre les collectivités territoriales maliennes³.

En troisième lieu, la coopération décentralisée, elle est aujourd'hui une réalité à l'évidence des traditionnels jumelages qui sont dépassés tant au vu des instruments utilisés, véritables sources de droits et obligations⁴. Selon Jamil Sayah, la coopération décentralisée nous ramène au principe « de la libre administration des collectivités territoriales » en tant que d'ordre légal⁵. Selon l'article 47 du décret n° 2015 -848, la convention de coopération décentralisée est un acte juridique par lequel deux ou plusieurs collectivités territoriales ou leurs groupements établissent des liens de coopération ou de partenariat⁶. Ces relations peuvent aller du simple échange culturel à l'établissement d'une convention de partenariat dans le domaine social, économique et culturel. Il s'agit donc d'une relation à double sens qui doit se fonder sur la liberté, l'égalité et la démocratie. Cette définition est confirmée par Franck Petit Ville. Selon lui, la coopération décentralisée désigne toutes les opérations de coopération mises en œuvre directement ou sous leur impulsion ou avec leur

² GONOD(Pascal), Droit administratif général, 2d Dalloz, Paris, 2018, p.46.

³ Art 2 du décret no 0848/P-RM du 22 décembre 2015

⁴ CLAISSE (Yves), Le droit de la coopération décentralisée, Paris, 1994, préface du livre.

⁵ SAYAH (Jamil) « La coopération décentralisée, un mode atypique des relations internationales », Revue le Lamy Collectivités territoriales, n°11, 2006, p.1.

⁶ Art 47 du décret n°2015-848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.

soutien par les collectivités territoriales⁷. Pour Delphine Burriez, l'action extérieure, autrefois « coopération décentralisée »⁸, est définie comme l'action qui « associe des collectivités françaises et étrangères pour mener des projets de coopération dans les domaines de la culture, du climat, du développement urbain et rural durables, de l'éducation, de la jeunesse et du développement économique »⁹.

La politique de coopération décentralisée a été perçue par les acteurs infra-étatiques maliens comme un moyen de développement. Puisqu'elle représente une forme de coopération horizontale, qui correspond mieux à une nouvelle vision de la gouvernance.

Enfin, la coopération transfrontalière, elle suppose une coopération directe de bon voisinage dans tous les domaines entre autorités régionales et locales des zones frontalières ainsi que la participation de tous les acteurs¹⁰. Selon Pierre Eckly, la coopération transfrontalière a un objet plus large, à savoir la recherche d'une « administration rationnelle du territoire¹¹ » et peut prendre des formes très diverses

Il est à noter que les coopérations se portent sur les domaines qui ont fait l'objet de transfert de l'Etat aux collectivités territoriales.

A cet effet, les autorités locales ont compétence pour décider dans les domaines relevant des attributions de la collectivité qu'elles représentent¹². Ceci exprime dans la formule étendue et adaptée pour chaque collectivité par la loi 2017 qui dispose que « la commune est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie

⁷ Petite ville (Franck), la coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-sud, Paris, Harmattan, p. 286

⁸ La coopération décentralisée est définie comme « l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises, d'une part, et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles » (circ., 20 avr 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements). Aujourd'hui, la coopération décentralisée fait partie intégrante de l'action extérieure, en tant qu'action extérieure « contractualisée entre autorités locales partenaires ». Nous verrons en effet que l'action extérieure s'étend au-delà de l'instrument conventionnel. A noter toutefois que la notion d'« action extérieure des collectivités locales » est apparue en premier, dans le titre donné au délégué pour l'action extérieure des collectivités locales par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 (sur ce point, v. CE, sect. Rapport et études, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales : étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 7 juillet 2005, 2006. La documentation française, p.9). Cité par Delphine Burriez, « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p. 1271.

⁹ Site internet France Diplomatie. www.diplomatie.gouv.fr

¹⁰ Il faut distinguer la « coopération transfrontalière » de la « coopération transnationale » et de la « coopération interrégionale ». Pour les définitions et les grandes caractéristiques de ces notions, voir le document de travail ARFE-LACE sur l'initiative communautaire Interrégionale de l'UE et ses futurs développements, juillet 1997, pp. 2-3.

¹¹ ECKLY (Pierre), « Présentation et interprétation de la Joxe pour le travail frontalier pratique » in livre du congrès « organisation administrative de coopération transfrontalière », Eurogio Rhin-Waal, préc, pages 38 à 48. L'auteur met l'accent sur le fait que la loi française du 06 février 1992, en traitant la coopération transfrontalière comme une composante de la coopération décentralisée, « crée un amalgame entre la coopération transfrontalière et d'autres types d'actions extérieures des collectivités décentralisées ». Cet amalgame « a tendance à détacher la coopération transfrontalière de l'idée d'une administration rationnelle du territoire pour la ramener quelque peu sous le giron de l'activité diplomatique de l'Etat », p. 40. CHRISTOPHE (Mondou) et POTTEAU (Ameyric) « L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives » RDP-GERAP, 2006, p. 110

¹² ROUAULT (Marie-Christine) « Compétences des collectivités territoriales et intérêt public local » fasc. 650, 31 mai 2015

financière¹³ ». Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel¹⁴.

Les conventions de coopération sont signées par les présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales concernées après délibération de leurs conseils¹⁵ et les délibérations du conseil communal sont exécutoires dès leur publication¹⁶.

Par rapport à la base juridique, l'article 311 du code des collectivités territoriales donne de coopérations aux collectivités territoriales dans le cadre du développement socio-économique¹⁷. **Cela nous amène à poser la question : les conventions de coopération contribuent-elles au développement socio-économique des collectivités territoriales maliennes ?** Pour répondre à cette interrogation, nous allons tenter de démontrer que les collectivités territoriales étant des entités décentralisées, disposant de la personnalité morale et l'autonomie financière¹⁸, peuvent coopérer dans les compétences transférées afin d'amorcer leurs développements tout en réduisant le chômage et consolider la paix.

Cela nous permettra, dans une approche à la fois juridique et sociologique, de mettre en exergue, dans un premier temps, **la coopération intérieure des collectivités territoriales maliennes (I) et dans un second temps, la coopération extérieure des collectivités territoriales(II)**.

I. DE LA COOPÉRATION INTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MALIENNES

La coopération décentralisée, étant un facteur de développement, se fonde sur le respect de certains principes de base. Ainsi toute coopération, en générale et décentralisée, en particulier, se base sur ces principes pour l'atteinte de ses objectifs. Selon Yves Lejeune à propos des cantons suisses parle d'une « compétence *rationae materiae*¹⁹ ».

Dans un Etat unitaire, toute compétence procède de l'Etat. Le phénomène n'est pas nouveau, qui consiste pour celui-ci à transférer à d'autres personnes morales certaines de ses compétences d'origine²⁰.

Au Mali, le droit des collectivités territoriales maliennes autorise un grand nombre de formules de coopération entre les collectivités territoriales avec l'Etat (A) et de la coopération inter collectivités(B).

¹³ Art 1^{er} de la loi, op cité

¹⁴ Article 22 de la loi numéro 2012-007/ du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales du Mali

¹⁵ Article 48 du décret numéro 2015- 0848/P-RM du 22 décembre 2015 du Mali

¹⁶ Article 23, op, cité op. Cit.

¹⁷ Art 311 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales.

¹⁸ Art 1 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant du statut du District de Bamako.

¹⁹ LEJEUNE(Yves), Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, thèse LGDJ, Paris 1984, p.120,

²⁰ DREFUS (Jean-David)« Transfert de compétences et conventions dans le droit international » AJDA 2001 p.807

A. Des coopérations entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Cette coopération est fondée fondamentalement sur les contrats plans Etat-région/ District (1) et le principe de péréquation comme mode de réduction des inégalités entre les collectivités territoriales (2).

1. Des contrats plans Etat-région/ District de Bamako

L'histoire des contrats de plan est à certains égards « exemplaire » : d'une part, l'appellation de « contrat de plan » va connaître des variations puisque, en 2007, ces contrats deviennent des « contrats de projets » avant de revenir en 2014 contrats de plan²¹. En terme de définition, les contrats de plan Etat-Région peuvent être entendus comme des « accords conclus entre l'Etat et les régions dans le but d'articuler la planification régionale au plan de la nation, et l'intervention du Comité Interministériel à l'aménagement du Territoire dans leur processus de fabrication doit permettre notamment de s'assurer de la comptabilité entre, d'une part, les priorités retenues par chaque région, et d'autre part, les grandes options inscrites dans le plan de la nation après avoir été adopté par le parlement »²².

Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui leur est notifiée par le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, les gouverneurs de région établissent un programme indicatif annuel des activités locales. Ils organisent à cet effet, par l'intermédiaire des secrétaires généraux pour les affaires régionales, des concertations avec les collectivités territoriales intéressées, en liaison avec les préfets de cercle, afin de recenser les projets en cours d'élaboration. Cette concertation qui réunit les représentants des collectivités territoriales, est engagée avant la fin de l'année qui précède l'accord de cofinancement

Le contrat plan n'est plus perçu par les autorités du centre uniquement comme un « moyen d'exécution du plan national », mais comme un mode particulier de relations entre l'Etat et la Région²³ qui affaiblit la centralisation administrative et renforce le développement économique des collectivités territoriales.

L'autorité des engagements souscrits par l'Etat et les Régions ou District de Bamako, dans un cadre normatif clair, attribue une valeur juridique à ce mode contractuel. Etant donné que les contrats sont créateurs d'obligations²⁴ mais aussi de droits, les conventions passées entre l'Etat et les collectivités territoriales octroient une légitimité complémentaire dans l'action.

Enfin, il convient d'insister sur la précision du législateur qui entend de contrat plan Etat-Région comme un moyen pour les collectivités publiques de mettre en œuvre leurs compétences.

C'est certainement aussi pour cette raison que depuis plus de deux décennies, l'Etat malien consent des efforts pour pourvoir à son financement. À la déclaration de la politique générale du Premier ministre, chef du gouvernement, de mai 2015, le gouvernement entend s'attacher à « accroître le financement de la

²¹ PONTIER (Jean-Marie), « La contractualisation et libre administration », RFDA, 2018, p.201.

²² MOREAU (J), « Les contrats de plan Etat-Région, Technique nouvelle d'aménagement du territoire ? AJDA, 1989, p.737.

²³ PONTIER (Jean- Marie), « Les contrats plan ETAT –Région et l'aménagement du territoire », AJDA, 1989, p.743.

²⁴ Décret n°2014-0644/P-RM du 22 août 2014 déterminant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des contrats Plans Etat-Région ou District

décentralisation selon un mécanisme de transfert de 30% des recettes fiscales de l'Etat aux collectivités territoriales à l'horizon 2018 ²⁵».

En effet, les collectivités territoriales ne peuvent être financées entièrement par le biais de leur fiscalité locale. Bien que les collectivités territoriales aient accès à diverses sources de financement, les transferts opérés par l'Etat constituent une ressource régulière indispensable. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale trouvent normal, voire nécessaire que l'Etat et par là, le contribuable national, participent au financement de la vie locale dans son ensemble sans que l'on y voit une manifestation d'un quelconque dirigisme²⁶. Paul Yatta ne dit-il pas le contraire parce que pour lui aussi, l'intervention de l'Etat dans le budget des collectivités territoriales est justifiée par l'exercice des missions d'état civil, de police etc. au nom de l'Etat²⁷. D'ailleurs, au Mali, toutes les Collectivités -régions ont signé les contrats plans Etat-région²⁸ sauf le District de Bamako. Ce retard serait dû au manque d'élaboration des projets à financer.

En fin le recours au cofinancement permet aux collectivités territoriales de donner à leurs projets une impulsion décisive en provoquant l'effet de levier que permet la participation financière de l'Etat²⁹. Nous pensons que la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région peut réduire considérablement les inégalités entre les collectivités territoriales. Déjà le Mali applique le principe de péréquation qui contribue à la lutte contre les inégalités. Cela s'ajoute aussi le principe de péréquation.

2. Du principe de péréquation comme mode de réduction des inégalités entre les collectivités territoriales

Les besoins financiers des collectivités territoriales sont immenses³⁰: réalisation et entretien d'équipements et infrastructures, gestion de services relevant de leurs compétences, amélioration de la qualité de leur fonctionnement administratif, etc. C'est pour cela le Mali a instauré le principe de péréquation dans le droit positif. Ce mécanisme permet de redistribuer les ressources entre les collectivités riches et pauvres afin de réduire les écarts.

Au Mali, c'est la **péréquation verticale** qui est assurée par les dotations de l'État aux collectivités³¹ à travers l'Agence Nationale des Investissements aux Collectivités territoriales (ANICT). Cet Etablissement public à caractère administratif assure la péréquation entre les subventions en tenant compte du degré de développement des collectivités, suivant des critères définis par le gouvernement.

²⁵ KEITA (Amagoin), FOMBA (Brahima), Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales au Mali, éd Tombouctou, 2017,

²⁶ BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie Christine), LASSALE (Jean Pierre), Finances publiques, manuel, 2^{ème} éd., LGDJ, 1995, p. 647. Cité par Souleymane DE, dans sa thèse dont l'intitulé est la coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes.

²⁷ François Paul YATTA, « La gouvernance financière locale, Partenariat pour le Développement Municipal », (PDM), voir site <http://www.pdm-net-org>, page consultée le lundi 23 décembre 2013.

²⁸ Source : Direction generale des collectivités territoriales . Récapitulatif du point de la mise en œuvre des CPER.

²⁹ Rapport de Michel Hunault, sur la coopération décentralisée et processus d'élargissement de l'Union européenne, p,15.

³⁰ Bernard HUSSON , « Un dispositif de crédibilisation des collectivités décentralisées : les fonds d'appui aux collectivités » Épargne sans frontière | « Techniques Financières et Développement » 2013/3 n° 112 | pages 61 à 79.

³¹ Art 18 du décret n°08-278/P-RM du 15 mai 2008 fixant les modalités de gestion du fonds National D'appui aux collectivités territoriales.

Les masses financières des dotations de l'État consacrées à la péréquation sont en augmentation. Cela passe par une hausse de la part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) consacrée à la péréquation et une hausse de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale. A cela s'ajoute la péréquation horizontale qui n'est pas développée compte tenu de la situation économique des différents niveaux de collectivités.

Cette **péréquation horizontale** s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches ». Il existe des fonds de péréquation propres à chaque échelon de collectivités. Par exemple : le Fonds national de péréquation des ressources des régions, le Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements, le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. En plus de cette coopération avec l'État, les collectivités territoriales maliennes tissent des relations entre elles afin de résoudre certaines de leurs problèmes socio-économiques.

B. De la coopération inter collectivités ou intercommunalité

Cette coopération est basée non seulement sur des fondements juridiques (1) mais aussi sur des fondements socio-économiques (2).

1. Des fondements juridiques

La loi 93-008 du 11 février 1993 modifiée par la loi n°2017-052 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, dispose dans son article 25... que *« les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création d'une structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'Etat »*.

Pour la coopération inter collectivités, elle est perçue et vécue comme un champ opérationnel dans lequel deux ou plusieurs collectivités territoriales d'un même État, tenant ou pas, coopèrent afin de réaliser selon les cas, un projet commun et/ou se doter d'un service commun. Cette coopération peut se traduire par la création d'une structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'Etat »³². A titre illustratif, pour la coopération du District de Bamako et ses partenaires, il a été matérialisé par la signature d'un arrêté conjoint dénommée « le Grand Bamako ». Elle est une convention signée entre le District de Bamako et quelques communes environnantes de Bamako. En plus de ces communes, d'autres communes ont rejoint le Grand Bamako tout récemment. Ces domaines d'intervention portent essentiellement sur l'aménagement du territoire, la politique de logement et. Il est à rappeler que les compétences retenues ne peuvent être exercées par les communes concernées.

La spécificité de la coopération entre les collectivités territoriales³³ est fondée sur l'inscription dans le cadre de coopération non gouvernementale et relève des initiatives propres des collectivités territoriales, qu'ils s'agissent des Communes, des Cercles ou des Régions et du District de Bamako. Elle associe et

³² Art 21 de la loi 93-008 du 11 février 1993

³³ Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février, p.12

fait collaborer, à différents niveaux d'intervention, des acteurs économiques et sociaux potentiels des collectivités ayant des liens de coopération. Elle s'appuie aussi sur des principes de base favorisant les échanges, le dialogue, la concertation, des modes d'expression et de fonctionnement démocratique, la participation des acteurs et, à terme, un partenariat mutuellement avantageux. Elle assouplit aussi les contraintes administratives et financières propres à la coopération entre Etats et permet la flexibilité dans l'instruction des actions.

Elle s'inscrit dans les domaines de compétences des collectivités territoriales partenaires et sous le contrôle de l'Etat³⁴. Ces conventions ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle compétente. Le dossier soumis à l'approbation comprend les délibérations portant sur les adhésions des collectivités territoriales intéressées et le texte de convention³⁵.

En somme, la coopération inter collectivités vise la mise en commun par collectivités territoriales, de moyens humains, financiers et techniques nécessaires afin de répondre aux besoins de leurs populations. Pour ce qui concerne les enjeux, la coopération inter collectivités vise le développement économique, social et culturel. La plupart d'entre elles sont confrontées pratiquement aux mêmes problèmes (insuffisance d'infrastructures scolaires, santé, hydraulique, de routes, de ponts et menaces sur l'environnement...) qui appellent le plus souvent les mêmes alternatives. Cela s'ajoute aussi le fondement socio-économique.

Les collectivités peuvent également conclure entre elles des conventions conduisant à la mise en place d'un cadre de partenariat simple. Ces conventions de partenariats précisent les objectifs, les domaines d'intervention, la composition, les obligations et les mécanismes de suivi. A titre d'exemple, on peut citer la Convention intercommunale pêche Ségou et la Convention intercommunale du cercle de Macina .

Enfin cette coopération est basée sur le principe de réciprocité, de solidarité et du principe de gagnant-gagnant. Ce fondement juridique est renforcé par des éléments sociologiques.

2. Un fondement socio-économique

La coopération inter collectivités vise la mise en commun par collectivités territoriales, de moyens humains, financiers et techniques nécessaires afin de répondre aux besoins de leurs populations. Pour ce qui concerne les enjeux, la coopération inter collectivités vise le développement économique, social et culturel. La plupart d'entre elles sont confrontées pratiquement aux mêmes problèmes (insuffisance d'infrastructures scolaires, santé, hydraulique, de routes, de ponts et menaces sur l'environnement...) qui appellent le plus souvent les mêmes alternatives.

La nature de ces problèmes ne permet pas de les résoudre au niveau d'une seule entité locale. Face à la diversité et la complexité de ces problèmes, l'insuffisance et la précarité des ressources financières, la coopération inter collectivités est devenue un cadre idéal pour la réalisation de projets entre les collectivités territoriales. Elle sert également de cadre de dialogue et de prévention des différends. Même en France, la coopération entre les communes est maintenant reconnue comme une nécessité qui permet de dépasser

³⁴ Art 3 du décret 2015

³⁵ Art 41 du décret 2015

certaines inconvénients de la division territoriale. L'intercommunalité répond à un objectif de rationalisation économique de l'organisation territoriale. C'est un moyen permettant de répondre aux besoins de l'aménagement local. Il s'agit de regrouper ou de coopérer pour mieux équiper le territoire et pour réaliser des économies de gestion, de fonctionnement ou d'investissement³⁶.

Cependant il est à signaler que cette coopération locale est différente de la coopération décentralisée. La coopération décentralisée est extérieure tandis que la coopération inter collectivités est interne et se manifeste au niveau des communes par l'intercommunalité qui est l'association des communes³⁷. Si cette coopération inter collectivités est une forme de développement des collectivités territoriales maliennes, il existe d'autres formes de coopération au développement. Si les collectivités territoriales maliennes peuvent tisser des actions de coopération à l'intérieur du pays, elles ont la possibilité de signer des conventions de coopération extérieure.

II. DE LA COOPÉRATION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis une décennie, l'aide publique au développement offerte par les pays du Nord et les organisations internationales suit une double tendance de multiplication d'acteurs. Dans un contexte où la coopération bilatérale et la coopération multilatérale sont soumises à des critiques de la part des acteurs infra-étatiques, qui les soupçonnent de favoriser des intérêts privés, la coopération décentralisée représente une forme de coopération plus horizontale, qui correspond mieux à une nouvelle vision de la gestion publique. Pour avoir plus d'éclaircissement, nous tenterons de démontrer dans un premier temps le mode de financement de coopération extérieure (A) et dans un second temps la pratique de la coopération extérieure (B).

A. Le mode de financement de la coopération extérieure

Ce mode de financement se fait à travers les interventions financières des collectivités territoriales (1) et l'intervention financière des acteurs subsidiaires au niveau des collectivités territoriales (2).

1. Les interventions financières des collectivités territoriales

Désormais, la coopération décentralisée ne s'inscrit simplement plus dans une déclaration d'intention mais obligatoirement dans une action puisque tout contrat de coopération devra définir « les actions envisagées »³⁸. Ce terme implique la mise en œuvre d'une politique concrète, aux résultats mesurables. Et va donc contraindre implicitement les élus locaux à définir au préalable une politique de coopération décentralisée afin de déterminer les actions envisagées à entreprendre. Elle doit en effet être assortie de prévisions de dépenses et d'une note de présentation des actions projetées, avant d'être soumise à l'examen

³⁶ MADER (Laval) « Le couple commune/ communauté : vers un équilibre territorial des pouvoirs ? études »15, Lamy droit public des affaires 2015 partie 2 politiques publiques titre 1 les institutions 518, nécessité de l'intercommunalité.

³⁷ DIAGNE (Mayacine), Le Droit des Collectivités Locales en Afrique, L'exemple du Sénégal, Panafrica, 2010p.192.

³⁸ LUBAC(Jean-Christophe), « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales, 2007, n°10-11,2064.

de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement³⁹. A ce sujet Eric Recoura Massaquant estime que toute action de coopération décentralisée ayant une incidence financière passe, comme il se doit, devant l'assemblée délibérante de la collectivité concernée⁴⁰. Comme toute autre politique locale, les projets de délibération ne peuvent pas être pris en catimini sur la base de fonds secrets, par un nombre restreint de représentation locale. Selon Yves Gounin, les conventions de coopération doivent préciser les modalités des actions envisagées et mentionner le montant prévisionnel des engagements financiers⁴¹.

Cela permet d'éclairer les autorités décentralisées avant qu'elles ne se prononcent sur les buts poursuivis, les enjeux de partenariat, et les éventuels bénéfices à entendre, puisque tous les éléments du projet de partenariat, y compris les engagements financiers qu'il recouvre, doivent être portés préalablement à leur connaissance.

Le financement de la coopération décentralisée est d'abord l'affaire du budget propre des collectivités territoriales. Selon Jean Marc Pastor, la principale ressource de la coopération décentralisée provient des collectivités territoriales⁴². Classiquement, la notion de financement s'envisage sous l'angle des dépenses⁴³ et des ressources⁴⁴.

Les ressources affectées par les collectivités territoriales à leur coopération ont des assises variables. Elles prennent la forme, selon les cas soit le versement d'une subvention annuelle au comité de jumelage, soit une somme forfaitaire par habitant ou un pourcentage de ses ressources sur le budget de fonctionnement ou d'investissement⁴⁵, soit la détermination d'un volume financier établi à partir des projets retenus, ou soit de frais généraux voire même des prestations en nature⁴⁶.

³⁹ TULARD(Marie-José), « La coopération décentralisée : diversité, enjeux et instruments », AJ Collectivités Territoriales, 2011, p.542.

⁴⁰ RECOURA-MASSAQUANT (Eric), « La coopération décentralisée et international en pratique », La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales, 2013, n°30, 2213.

⁴¹ GOUNIN(Yves), « Le cadre juridique de la coopération décentralisée », AJ Collectivités Territoriales, 2011, p.545. Confirmé par MONDOU(Christophe), « La Coopération décentralisée des collectivités territoriales d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », Revue Le Lamy Collectivités territoriales, 2007, n°22, p.1-8. TULARD(Marie-José), « La coopération décentralisée : diversité, enjeux et instruments », AJ Collectivités Territoriales, 2011, p.542.

⁴² PASTOR(Jean-Marc), « Le financement des projets de coopération décentralisée », AJ Collectivités territoriales, 2011, p.548.

⁴³ Art 250 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales dispose que les charges des collectivités territoriales comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

⁴⁴ Art 248 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales dispose que les ressources des collectivités se comprennent :

- Des ressources fiscales qui comprennent les impôts d'Etat transférés aux collectivités territoriales, les impôts et taxes locaux directs et les impôts et locaux indirects ;
- Des produits par nature (les produit d'exploitation, les produits financiers, les revenus du domaine et les redevances)
- Des ressources budgétaires qui sont constituées des dotations et subventions spéciales de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- Le produit des emprunts autorisés qui sont exclusivement destinés au financement des investissements ;
- Des dons et legs ;
- D'autres ressources notamment les subventions des partenaires. Loi n°96-058 du 04 novembre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent.

TAILLEFAIT(Antony), « Budgets locaux », Jurisclasseur, fasc.127-10, 2014, p.37-38. Art 3 de la loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

⁴⁵ Ministère des affaires étrangères, DGCID, Guide de la coopération décentralisée, Echanges et perspectives et partenariats internationaux des collectivités territoriales, la documentation française, 2^{ème} édition, 2006, p.87

⁴⁶ Rapport HUNAULT, la coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'Union européenne, Assemblée Nationale,

Les collectivités territoriales et plus généralement les établissements publics de coopération intercommunale auxquels ont été attribués ces compétences peuvent consacrer jusqu'à un pourcent de leur budget propre à ces services pour motiver leurs actions de coopération décentralisée⁴⁷.

Le financement peut se regarder, par ailleurs, comme un moyen d'encouragement de l'exercice de la coopération décentralisée⁴⁸.

Parmi les dispositifs mis en œuvre, « l'aide de solidarité » reste très présente. Elle prend la forme d'envoi d'objets en nature, de médicaments, d'ouvrages scolaires... ou d'envoi d'argent pour la mise en place de banques de céréales villageoises, le financement de petites infrastructures : puits, blocs scolaires... Ses récipiendaires la qualifient de « coopération conteneur » ou l'évoquent sous le terme de « *toubab kado*⁴⁹ ». Fondée sur une conception humanitaire, « cette coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère »⁵⁰. Il s'agit d'aider à l'amélioration des conditions de vie par l'aide ponctuelle. Aucun domaine n'est négligé.

Considérés comme un soutien au développement, les volumes financiers se mesurent par le financement et souvent la prise en charge d'équipements socio-collectifs, comme par exemple la réalisation de points d'eau, l'amélioration de l'hydraulique villageoise. Dans le domaine de la santé, les établissements de santé sont particulièrement sollicités. Ils bénéficient de financements publics nationaux et multilatéraux, de la formation de leurs agents, principalement des matrones et des infirmiers en vue de mieux faire face aux besoins de santé publique. L'appui à des coopératives par la formation de gestionnaires est une autre dimension de ces financements à travers la mise en place de crédits pour l'achat de charrues, la constitution de fonds de roulement pour les pharmacies villageoises, le soutien au fonctionnement de l'école etc.

Certaines coopérations accentuent encore leur appui au développement en apportant leur concours à la mise en place et à la gestion de services publics fonctionnant sous l'autorité des collectivités locales. Nous pouvons citer en exemple le montant total de la subvention de la Région Rhône-Alpes en faveur de la coopération avec la Région de Tombouctou de 2004 à 2009 qui s'élève à 5.279.540.040 FCFA. Ce montant accordé à la coopération au Mali (Tombouctou) est largement le plus important de l'APD de la Région

cité par C. MONDOU et A. POTTEAU, *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, Harmattan, Paris, 2007, p.161. LAYE(Pierre), *La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts*, 2015, p.143. DOLEZ (BERNARD), « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », RFDA, 1995, p.940. DOLEZ (BERNARD), « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », RFDA, 1995, p.940

⁴⁷ La collectivité territoriale prélève un centime additionnel sur le prix de l'eau et de l'assainissement, cité MONDOU(Christophe) et POTTEAU(Aymeric), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, l' Harmattan, Paris, 2007, p.163

⁴⁸ DOLEZ (BERNARD), « Coopération décentralisée, souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, thèse, université de Lille 2, 1993, p.50-56

⁴⁹ Expression courante de la langue bambara qui signifie cadeau.

⁵⁰ CITES UNIES FRANCE, *Dossier pays Mali*, mars 2009, p. 83.

Rhône-Alpes sur la même période ; soit 22,12% des 36.370.721 Euros le montant total de l'APD de 2004 à 2009⁵¹.

Le financement est un instrument riche puisqu'il suppose une maîtrise certaine du projet de coopération et constitue un véritable indicateur de l'ensemble des opérations de coopération envisagé ou concrètement réalisé. Il répond à un double objectif d'efficacité et de pertinence. Efficacité, parce qu'elle permet aux collectivités territoriales qui n'ont pas de ressources suffisantes de satisfaire les besoins sociaux de leurs communautés à la base. Pertinence, parce que les financements sont accordés seulement à certaines conditions⁵². Mais ces financements manquent de lisibilité.

2. L'intervention financière des acteurs subsidiaires au niveau des collectivités territoriales

D'abord les financements consentis aux Organisations non gouvernementales (O.N. G) du sud par des partenaires étatiques n'étaient pas perçus comme intégrant du champ de la coopération extérieure, mieux, cette pratique a été à l'origine des conflits entre les acteurs publics et la société civile tant dans les pays donateurs du Nord que ceux bénéficiaires du Sud⁵³. En effet, dans les pays du sud, les services voyaient d'un mauvais œil que des associations ou surtout des groupements ou fédérations des paysans avec des leaders à peine alphabétisés ou de simples O.N.G nationales puissent disposer à la fois des moyens logistiques de qualité ou de budgets importants sans pour autant avoir une obligation de rendre compte à l'Etat. Au Nord, les citoyens voulaient savoir comment étaient utilisées leurs contributions dans le cadre de l'aide et de la coopération décentralisée.

C'est en 1992 que la généralisation et l'approfondissement des politiques de décentralisation au Mali, que le débat a pu être mieux posé. Les compétences consenties aux collectivités territoriales et la place faite à la société civile et aux O.N.G ont pris plus d'espace. Par exemple dans le cadre d'une coopération multilatérale et bilatérale, on admet mieux des liens de coopération avec l'Etat mais aussi au bénéfice exclusif des collectivités territoriales ou d'acteurs non étatiques⁵⁴.

L'une des ambitions de la coopération décentralisée est de rapprocher la coopération aux citoyens⁵⁵: faire en sorte que l'acte de coopération ne reste pas l'apanage de quelques organisations nationales spécialisées, pour la plupart inconnues de public et œuvrant dans un cadre d'objectifs tout aussi peu connus, faire en sorte que chacun puisse en comprendre les enjeux et le sens en le situant au niveau local ; donner à tous à l'échelle d'un territoire la possibilité d'y participer.

⁵¹ TRAORE (Dedeou), Rapport provisoire, Etude sur l'impact de la coopération décentralisée sur le développement des collectivités territoriales au Mali, PROMAN-ARP-CENAFOD, avril 2010, p. 23.

⁵² Selon le rapport d'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne réalisé par CIEDEL/IFAC 2002, il existe environ 150 actions de coopération décentralisée qui connaissent une répartition géographique assez inégale par région. Voir le tableau de la répartition de la coopération décentralisée en République du Mali en

⁵³ DIAGNE(Mayacine), op, cit, p.196.

⁵⁴ ON estime à 300 milliards de francs CFA le financement qui découle de la coopération par an. Cité par Mayacine Diagne, op, cit, p.196

⁵⁵ ALLOU(Serge), LORETO (PHILIPPE DI), coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique, GET, 2000, p.34.

Dans le même ordre d'idées, l'une des ambitions du développement social est aussi de promouvoir la participation de l'ensemble des milieux associatifs, professionnels, privés et publics à l'effort de développement local et régional. L'enjeu est notamment de structurer et renforcer les compétences des acteurs et d'organiser leur concertation avec les élus, les techniciens, voire les entreprises, au bénéfice de la collectivité⁵⁶.

L'association permet de maintenir une coopération plus active et développe des thèmes qui dépassent le niveau communal et auxquels ne peut satisfaire chaque coopération prise isolément. C'est le cas d'Essonne Sahel et de Corens qui sont des associations de collectivités françaises et qui ont chacune un jumelage avec une collectivité ou un village des cercles de Diéma et Nioro du Sahel⁵⁷. Chaque « couple » de partenaires définit en toute autonomie l'objet de ses relations et ses modalités de fonctionnement. Le regroupement Essonne Sahel/Corens prend en charge des domaines de coopération que le niveau communal ne peut assumer, notamment la formation des élus et les actions d'intercommunalité. L'interlocuteur de l'Essonne Sahel/Corens au Mali est l'Association des municipalités de chacun des deux cercles. Ce niveau de concertation et d'actions, complément des « partenariats de base », a facilité l'émergence d'une compétence technique malienne d'appui aux communes.

En 2004, un vaste programme de développement du cercle (Yélimané au Mali) a été conçu et a donné naissance à l'ADDY (Agence de Développement Durable du cercle de Yélimané). Les actions de cette association sont menées en étroite collaboration avec les services techniques déconcentrés de l'Etat. Les actions réalisées par l'ADDY⁵⁸ portent sur les domaines suivants : l'éducation, la santé, l'hydraulique, l'assainissement, la micro finance, la promotion des femmes et la formation en décentralisation.

À Tombouctou, le programme d'appui au développement local de Tombouctou (PADL) est le fruit de la coopération décentralisée entre la Région Rhône-Alpes et la région de Tombouctou démarré en octobre 1998 sur cofinancement du Conseil Régional Rhône-Alpes et de l'agence française de Alpes qui est jusqu'à ce jour le principal partenaire financier de ce projet qui appuie aujourd'hui toutes les 58 collectivités territoriales de la région de Tombouctou⁵⁹.

⁵⁶ ALLOU(Serge), LORETO (Philippe Di), op, cit,p.34

⁵⁷ Quant au cercle lui-même les actions de coopération décentralisée ont commencé par la signature d'une convention de jumelage en octobre 1985 entre ce cercle et la ville de Montreuil en France au regard de l'importance de la communauté des ressortissants de Yélimané dans cette ville. Les actions étaient réalisées d'une façon spontanée jusqu'en 1990 où un accord de coopération de trois (3) a été signé après un bilan des actions réalisées. A la suite de cet accord, un programme en deux phases a été mis en œuvre par l'ONG française GRDR pour la période 1990-1996 en lien avec l'Association pour le Développement du Cercle de Yélimané en France (ADECYF) regroupant les ressortissants à Montreuil. Après les actions du GRDR, une équipe malienne a pris le relais au titre d'opérateur de mise en œuvre de la coopération de 1997 à 2004 en relation avec l'OMRIB (Organisation pour la Réalisation des Initiatives à la Base). Depuis 2005, un vaste programme de développement du cercle a été conçu et a donné naissance au PADDY (Programme d'Appui au Développement Durable du cercle de Yélimané) en 2005. Pour l'exécution de ce programme le CLJ (Comité Local du Jumelage) est l'instance de décision et l'opérateur de mise en œuvre est l'Agence de Développement Durable du Cercle de Yélimané (ADDY). Cité DE(Souleymane), La coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes, Thèse en Droit Public, Burkina-Faso, 2015, p.168-169.

⁵⁸ Source : Conseil de cercle de Yélimané, CF. annexe : Actions réalisées dans le cadre de la coopération décentralisée dans le cercle de Yélimané.

⁵⁹ Direction Nationale des Collectivités territoriales, division coopération (CF, annexe : le PADL Tombouctou et l'appui au développement local de 1998 à 2009.

L'agence française de développement (AFD) concourt aussi avec son centre d'études financières, économiques bancaires (CEFEB), créée en 1963 et installée à Marseille, au perfectionnement des cadres du Sud comme du Nord par la mise en œuvre de formations techniques en particulier dans les domaines économique, financier et bancaire. En plus les Cités unies France (CUF) accompagnent les collectivités territoriales qui ont placé la coopération décentralisée dans leur politique globale⁶⁰. Elle met régulièrement en œuvre des « journées de la coopération décentralisée » qui traitent de façon approfondie des thèmes spécifiques en relation avec cette politique publique. Le CUF met en œuvre toute une série d'actions de formation en lien avec l'action internationale des collectivités locales, notamment sur l'accès aux financements européens.

Quoi qu'il en soit, aux financements directs des collectivités territoriales s'ajoutent les financements indirects portés par les ONG. Au fil du temps, ces relations financières donnent lieu à une convention directe entre les acteurs infra-étatiques maliens et les acteurs infra-étatiques étrangers. L'initiative de cette formalisation vient soit de la collectivité étrangère⁶¹ ou soit de l'ONG⁶².

En somme, les organisations non gouvernementales jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée. A cet effet il est souhaitable que les autorités territoriales travaillent davantage avec ces instruments afin d'offrir à leur coopération un nouveau souffle. Cet instrument de coopération décentralisée est aussi secouru par l'intervention des migrants.

Quant aux migrants dans le dispositif de la coopération décentralisée, ils sont plus importants dans le développement socio-économique des collectivités territoriales. Cette migration est d'abord un déplacement d'une personne entre un lieu d'origine (ou lieu de départ) et un lieu de destination (ou lieu d'arrivée). On distingue les migrations définitives qui entraînent un changement de résidence et les migrations temporaires qui sont des déplacements momentanés, d'une durée plus ou moins longue, occasionnés par le travail, le tourisme ou des raisons personnelles, mais qui n'entraînent pas de changement définitif de résidence⁶³. Quelques que soient les époques considérées, l'impact des migrations a toujours été important dans les économies des pays de départ (à travers les transferts d'argent envoyés par les immigrés) et d'accueil (à travers le travail de migrants). Mais il est à noter que dans certains pays du tiers monde, les transferts de fonds dépassent largement les sommes de l'aide au développement venant des pays riches⁶⁴.

C'est le cas du Mali où une bonne partie de sa communauté voit son développement économique dépendant des transferts d'argent envoyés par la diaspora. Par exemple en France, elle abrite en effet près de 400 000

⁶⁰ LAYE (Pierre), La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts, 2015, p.51.

⁶¹ Il illustre l'exemple du cas de la Région Rhône-Alpes à la suite des appuis apportés au Comité de jumelage de Léré

⁶² Dans le même cadre d'illustration, l'association Arcade a incité les communes de Poncharra et La Rochette à signer une convention avec Dembelé ; l'ONG malienne Guamina a mené son programme d'appui aux initiatives locales de Sikasso-PAILS sur financement du Conseil Général du Haut Rhin, avant que ce dernier signe une convention avec le cercle de Sikasso).

⁶³ FWELEY DIANGITUKWA (FWELEY), Migrations internationales, Co-développement et coopération décentralisée, Harmattan, 2008, p.119.

⁶⁴ FWELEY DIANGITUKWA (FWELEY), op.cit, p.174.

migrants maliens qui sont, pour la plupart, issus de la région de Kayes, à l'ouest du pays⁶⁵. L'économie de cette région pauvre est fortement dépendante des transferts de fonds issus des migrants et sa dynamique de développement repose, en grande partie, sur des associations de ressortissants installés en France, en étroite relation avec des associations de développement villageoises correspondantes⁶⁶. Les pays d'accueils bénéficient beaucoup de leur contribution. Ils deviennent donc vite des contribuables nets et ont un rôle positif dans le financement des services publics⁶⁷. Si l'économie nationale est dynamique dans le pays d'accueil, l'immigration, grâce aux nouveaux bras, permet une augmentation de la consommation et du revenu national.

Il existe, par ailleurs, au sein de la diaspora malienne, des hommes formés qui souhaitent mettre leurs compétences au service de leur pays d'origine.

L'idée sous-tendue par la politique de Co-développement est de mieux valoriser l'apport des migrants, comme moteur de transformation sociale et financière de projets, pour le développement du Mali, en synergie avec les actions de coopération « classique » conduites par le Ministère des Affaires Etrangères, les collectivités territoriales et les ONG⁶⁸. Selon les estimations, les flux financiers que la diaspora malienne draine vers le pays est d'environ 300 milliards de FCFA par an, soit 80% de l'Aide Publique au Développement et 11% du Produit National Brut⁶⁹.

Les ressources provenant des migrants⁷⁰ qui ne transitent pas par le gouvernement sont directement investies dans les communes. Elles servent généralement à la réalisation d'infrastructures socio-économiques de base, tels que des écoles, des dispensaires, des parcs de vaccination, des adductions d'eau, des mosquées, etc.

⁶⁵ Les origines de cette migration sont essentiellement d'ordre économique, culturel, et surtout la recherche de bien-être social, professionnel, intellectuel ou culturel. Cette migration concerne toutes les couches socioprofessionnelles avec une forte proportion de jeunes de plus en plus obstinés par le mirage occidental ou américain et la volonté de réussir et tout de suite. Parmi ces migrants figurent de nombreux jeunes diplômés qui, faute de travail au pays, décident de partir sous d'autres cieux. En revanche, le phénomène contraire existe et est de plus en plus perceptible. Des jeunes maliens issus de l'immigration, formés en France décident de revenir au pays proposer leur compétence.

⁶⁶ Nous rappelons notre exemple de coopération entre les villes TREMBLAY et VILLEPINTE en France et la commune rurale de FATAO au Mali. Une action de solidarité vise le lancement d'une dynamique avec Fatao autour de l'aide médicale pour développer ensuite une coopération décentralisée dans d'autres domaines (eau, éducation). Pour les habitants de Fatao, la coopération a permis entre autres de faciliter le transport rapide et sécurisé des malades des hameaux vers un centre de santé de référence. En plus, elle a contribué à réduire la mortalité des femmes enceintes lors de l'accouchement et faire découvrir le pays et sa diversité culturelle etc. Pour les deux villes françaises, la coopération offre un cadre à la solidarité et à l'entente entre les peuples. Elle permet également l'atteinte de l'objectif de développement et d'autonomie des habitants de Fatao. Fondée sur des valeurs de solidarité et de justice, la coopération décentralisée TREMBLAY-VILLEPINTE et FATAO apporte un soutien aux associations de migrants et de coopération internationale et enfin affiche une réelle volonté municipale de développer la coopération décentralisée. Cité par Souleymane De, op, cit . p . 170.

⁶⁷ Il est publié sur le site suivant : <http://www.fco.gov.uk/files/Immigration-integration>;

⁶⁸ Un autre exemple qu'on peut citer est l'Association « Guidimakan Jigui », qui regroupe 35 000 immigrés maliens dans la banlieue parisienne de Seine-Saint-Denis. Créée depuis 1989, elle contribue à l'intégration des migrants en France et aide à la réalisation des projets de santé, d'écoles, et d'eau potable dans leur région d'origine à Kayes. Cité par souleymane De, op, cit p.169-170 .

⁶⁹ Source : Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, Feuille de Route pour l'élaboration de la Politique Nationale de Migration, février 2011, p.6.

⁷⁰ Résidence.

Toujours, selon le Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, la migration reste donc un enjeu économique et politique important pour le Mali.

Sur le plan économique, des projets et initiatives de plus en plus importants se réalisent avec leurs appuis⁷¹. S'agissant du plan politique, les enjeux ne sont pas moindres. En effet qu'il s'agisse de chantiers de développement ou de prises de décisions, notamment politiques, leurs avis sont toujours pris en compte.

En somme, nous pouvons dire que le financement reste la colonne vertébrale de la coopération décentralisée. Il est effectué non seulement par les acteurs infra-étatiques mais aussi par les acteurs étatiques. Il est à noter que la mise œuvre de la coopération décentralisée fait intervenir d'autres acteurs à savoir les associations ou ONG, le comité de jumelage, et les migrants. Mais pour la réalisation des actions de coopération décentralisée, les acteurs infra-étatiques ont l'obligation de respecter les règles portant passation des marchés publics que nous tenterons de développer dans les lignes à suivre.

B. La pratique de la coopération extérieure

Les domaines privilégiés de cette coopération sont généralement le développement territorial, rural et urbain, l'appui à la gouvernance locale, le développement des équipements locaux dans les domaines de l'éducation, et de la santé. Pour en découvrir plus, nous nous intéresserons aux domaines partiellement lucratifs (1) et aux domaines potentiellement lucratifs (2).

1. Dans les domaines partiellement lucratifs

La coopération décentralisée peut recouvrir les actions les plus variées depuis l'aide ponctuelle jusqu'à la participation à des programmes d'équipements, d'études préalables de projet, de formation d'agents administratifs, artisanaux et agricoles. Les domaines privilégiés de cette coopération sont historiques la gouvernance locale, le développement des équipements locaux dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports...⁷².

En effet les partenaires qui se sont orientés vers les actions à caractère ponctuel concentrent leurs actions sur un nombre de secteurs (actions sociales, jeunesse, santé...). Mais, par exemple au Maroc, six secteurs de concentration sont proposés dans le document cadre de partenariat. Ce choix s'explique par les besoins prioritaires du Maroc et « par le souhait exprimé par la partie marocaine d'une implication de la coopération française, aux côtés des autres bailleurs de fonds ⁷³ dans ces domaines en raison de l'expérience acquise et de la disponibilité d'une expertise de haut niveau⁷⁴ » : **secteur de l'éducation et la formation, de développement du secteur productif, politique de proximité et infrastructure, économique et sociale, eau et assainissement, développement rural, secteur de la santé** ⁷⁵.

⁷¹ Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, Feuille de Route pour l'élaboration de la Politique Nationale de Migration, février 2011, p.6.

⁷² DAUGE(Yves), « La coopération décentralisée, une spécificité française » AJ Collectivité Territoriale, 2011, p.551

⁷³ Autres bailleurs de fonds : l'agence française de développement (AFD), le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et la mission économique (ME).

⁷⁴ Voir texte du document cadre de partenariats, 6 avril 2013, disponible sur : <http://www.idefie.org> : IMG/pdf/France-Maroc.pdf

⁷⁵ Voir le document cadre de partenariats du Maroc, p. 159

On peut d'ailleurs classer les fonctions locales au regard de leur contenu. On est appelé à distinguer les fonctions d'allocation par lesquelles les collectivités locales apparaissent comme des fournisseurs de prestations de biens et de services⁷⁶ : **par exemple l'action d'assistance et de redistribution (aide sociale).**

Il est à rappeler les toutes premières actions de coopération ont été dictées par « l'action humanitaire » face à la terrible sécheresse du début des années 80⁷⁷ : aide alimentaire d'urgence sous forme de tablettes de protéines lactières vitaminées, aide médicale, des projets hydrauliques (principalement construction de puits) ainsi que des actions destinées au développement rural (semences). Cependant au Mali, les secteurs d'intervention ne sont pas encadrés, et les acteurs interviennent dans tous les domaines transférés. Ce qui explique d'ailleurs le manque de visibilité des actions. En plus de ces actions non lucratives, les collectivités territoriales ont posé des actes dans les domaines lucratifs.

2. Dans les domaines lucratifs

Les relations de coopération avec un contenu économique sont généralement créatrices d'opportunités pour les acteurs économiques. Les projets de développement économique combinent souvent plusieurs types d'interventions à savoir la formation, les échanges technologiques, les aides à la création d'entreprises, etc.

La promotion d'échanges et le partenariat d'entreprises, les transferts de technologies de savoir-faire constituent des axes importants de la coopération décentralisée et en particulier des régions qui, au Mali, sont investies d'un rôle d'animation du tissu économique local. Les cercles et les régions engagent aussi des coopérations dans ce domaine. L'un des secteurs économiques les plus convoités est le tourisme ou la culture⁷⁸.

Les micro-projets de coopération pour le développement constituent aussi une application courante de cette forme de coopération. Ce sont des projets d'envergure modeste ne nécessitant pas forcément beaucoup de moyens financiers et qui, en principe, répondent à des besoins exprimés à un niveau local. Pour être efficaces, ils doivent prévoir une participation des populations concernées, l'appropriation étant une condition indispensable de leur réussite et de leur pérennité. Les collectivités territoriales qui inscrivent leurs actions dans des relations de partenariats de population à population, sont donc théoriquement bien placées pour mener à bien de tels projets. Le subventionnement d'associations humanitaires est une pratique courante. Suivant les pays, les formes d'interventions peuvent être nombreuses et s'inscrire dans la durée. Elles peuvent privilégier les microprojets⁷⁹ ou la mise en œuvre de plusieurs projets sous forme de programme⁸⁰.

⁷⁶ Diagne (Mayacine), op, cit, p.151

⁷⁷ GUILLAUD (Gille), La coopération décentralisée, trois partenariats entre le Nord et le Sud, l'Harmattan, 2005, p.52

⁷⁸ RIOU(Alain), Le droit de la culture et le droit à la culture, éd. ESP, Paris, 1996, 263p. COLLOT(Pièrre Alain), « La décentralisation culturelle », RDP, 20 août 2008 n° 2, P. 335

⁷⁹ « un projet correspond a une action homogène, courte, et évaluable, dans les domaines de l'aménagement urbain, la gestion locale institutionnelle, l'éducation, la recherche et culture, l'agriculture et le développement rural, l'action sanitaire et sociale », in guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, op, cit. p.35-36

⁸⁰ Un programme ne recouvre pas nécessairement un objet précis, il correspond plutôt à une orientation générale touchant tel ou tel domaine d'intervention. Il se définit pour une période annuelle ou pluriannuelle et se décline en projet », in guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales op, cit.p.36.

Au regard de cette analyse, nous constatons que les collectivités territoriales ont pu signer seulement des conventions de coopération dans les domaines économiques avec leurs partenaires étrangers. Mais, il reste à constater que la maîtrise d'ouvrage est exercée par les collectivités étrangères. Cela est dû fondamentalement de faibles ressources humaines et financières des collectivités territoriales maliennes pour exercer la maîtrise d'ouvrage. Il serait mieux que l'Etat malien fasse un transfert concomitant pour permettre aux collectivités territoriales d'avoir des assises solides. Cela leur permettra d'intervenir efficacement dans le domaine économique afin de relancer le développement.

CONCLUSION

Le développement des différents aspects nous a montré que la coopération décentralisée est basée non seulement sur des fondements juridiques mais aussi elle reste un enjeu majeur pour le développement des terroirs. Nul ne doute que les collectivités territoriales disposent d'un savoir-faire particulier dans les domaines où le transfert s'est opéré. Mais, il s'avère indispensable de les accompagner dans le processus de décentralisation, de la vie politique par des projets relevant des domaines de l'administration publique locale. Cela pourra réduire considérablement les inégalités socio-économiques. En plus, l'Etat doit procéder au transfert concomitant des compétences et ressources ce qui facilitera la mise en œuvre des instruments de la régionalisation et la maîtrise d'ouvrage locale. Il reste évident que le développement économique régional, local et communal passe par la pratique de la maîtrise d'ouvrage des entités décentralisées.

BIBLIOGRAPHIE

- Alain RIOU , *Le droit de la culture et le droit à la culture*, éd. ESP, Paris, 1996
- Serge ALLOU, LORETO (PHILIPPE DI), *coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique*, GET, 2000,
- Amagoïn KEITA , Brahima FOMBA , *Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales au Mali*, éd Tombouctou, 2017,
- Antony TAILLEFAIT, « Budgets locaux », *Jurisclasseur*, fasc.127-10, 2014, p.37-38. Art 3 de la loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.
- Bernard HUSSON, « Un dispositif de crédibilisation des collectivités décentralisées : les fonds d'appui aux collectivités « Épargne sans frontière | « Techniques Financières et Développement » 2013/3 n° 112 | pages 61 à 79 ;
- BERNARD DOLEZ , *« Coopération décentralisée, souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse, université de Lille 2, 1993, p.50-56
- Christophe MONDOU, « La Coopération décentralisée des collectivités territoriales d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », *Revue Le Lamy Collectivités territoriales*, 2007, n°22, p.1-8 ;
- Christophe MONDOU et Aymeric POTTEAU, *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, l' Harmattan, Paris, 2007 ;

- Dedeou TRAORE , Rapport provisoire, Etude sur l'impact de la coopération décentralisée sur le développement des collectivités territoriales au Mali, PROMAN-ARP-CENAFOD, avril 2010 ;
- François Paul YATTA, « La gouvernance financière locale, Partenariat pour le Développement Municipal », (PDM), voir site <http://www.pdm-net-org>, page consultée le lundi 23 décembre 2013,
- Fweley DIANGITUKWA, Migrations internationales, Co-développement et coopération décentralisée, Harmattan, 2008 ;
- Gille GUILLAUD , La coopération décentralisée, trois partenariats entre le Nord et le Sud, l'Harmattan, 2005,
- Jamil SAYAH , « La coopération décentralisée, un mode atypique des relations internationales », Revue le Lamy Collectivités territoriales, n°11, 2006, p.1.
- Jean-David DREFUS ,« Transfert de compétences et conventions dans le droit international » AJDA 2001 p.807;
- Jean-Marc PASTOR, « Le financement des projets de coopération décentralisée », AJ Collectivités territoriales, 2011, p.548 ;
- Jean- Marie PONTIER , « Les contrats plan ETAT –Région et l'aménagement du territoire », AJDA, 1989, p.743 ;
- Jean-Christophe LUBAC, « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales, 2007, n°10-11,2064 ;
- Laval MADER , « Le couple commune/ communauté : vers un équilibre territorial des pouvoirs ? études »15, Lamy droit public des affaires 2015 partie 2 politiques publiques titre 1 les institutions 518, nécessité de l'intercommunalité ;
- Marie-José TULARD, « La coopération décentralisée : diversité, enjeux et instruments », AJ Collectivités Territoriales, 2011, p.54 ;
- Marie –Christine ROUAULT , « Compétences des collectivités territoriales et intérêt public local » fasc. 650, 31 mai 2015 ;
- Marie-José RECOURA-MASSAQUANT (Éric), « La coopération décentralisée et international en pratique », La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales, 2013, n°30, 2213 ;
- Pierre Alain COLLOT, « La ddécentralisation culturelle », RDP, 20 août 2008 n° 2, P. 335,
- Michel BOUVIER , Maie –Christine ESCLASSAN , Jean Pierre LASSALE, Finances publiques, manuel, 2^{ème} éd., LGDJ, 1995;
- Pascal GONOD, Droit administrative général, 2d Dalloz, Paris, 2018,
- Pierre LAYE, La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts, 2015, p.51 ;
- Yves GOUNIN, « Le cadre juridique de la coopération décentralisée », AJ Collectivités Territoriales, 2011, p.545 ;
- Yves LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, thèse LGDJ, Paris 1984;
- Yves CLAISSE , Le droit de la coopération décentralisée, , Paris, 1994, préface du livre.
- Décret n°2015-848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.

Textes :

Constitution du 25 février 1992

- Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales
- Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales
- Loi n° n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du District de Bamako
- Décret n°15-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales
- Décret n°2014-0644/P-RM du 22 août 2014 déterminant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des contrats Plans Etat-Région ou District.