

RÉGIONALISATION
AU MALI
REGARDS CROISÉS

Collection " L'Afrique se raconte "

© 2015 Editions Tombouctou

ISBN : 978 - 99952 - 53 - 24 - 0

Tous droits réservés pour tous pays

Dépôt légal : novembre 2015

MOUSSA DJIRÉ
AMADOU KEÏTA

RÉGIONALISATION
AU MALI
REGARDS CROISÉS

Sous l'égide de :

Global Local Forum (GLF)

Aliance pour Réfonder la Gouvernance en Afrique (ARGA)

Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA)

Avec les contributions de

Mohamed TRAORÉ

Kadari TRAORÉ

Kalifa DIAKITÉ

Nagoungou SANOU

Kader TRAORÉ

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
REMERCIEMENTS	9
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	11
INTRODUCTION : CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	17
APERÇU GÉNÉRAL DE LA LITTÉRATURE SUR LA RÉGION ET LA RÉGIONALISATION ET DÉFINITION DU CONCEPT	23
LA RÉGIONALISATION AU MALI DE LA COLONISATION A NOS JOURS : UNE HISTOIRE EN ZIGZAG	35
LES ENJEUX DE LA RÉGIONALISATION	53
LES DÉFIS ET PERSPECTIVES DE LA RÉGIONALISATION	75
EN GUISE DE CONCLUSION : QUELLE LECTURE DES REGARDS CROISÉS ET QUELLES DÉMARCHES POUR LA SUITE ?	97
AUTEURS	101
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	105
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	111

AVANT-PROPOS

Ceux qui s'obligent à réfléchir, ne se trompent pas d'histoire

Ibrahima AYA¹

En mars 2013, Editions Tombouctou publiait un ouvrage de référence *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*. Des intellectuels et des chercheurs maliens² – une fois n'est pas coutume – apportaient ainsi, dans l'urgence, leurs éclairages sur la crise sécuritaire, institutionnelle et identitaire, consécutive à la guerre déclenchée par une nouvelle rébellion touareg et des groupes islamités et au coup d'état du 22 mars 2012.

Cette offre intellectuelle en réponse au besoin impérieux de compréhension de la population d'un pays désemparé face à un *Etat* à genoux, marqua aussi par sa perspicacité prospective : elle fut présentée au grand public par le biais d'une conférence des auteurs intitulée : « Gouvernance et décentralisation au Mali : quelles perspectives après la crise ? »

Quelques mois plus tard³, élargissant son offre à l'institutionnel, Editions Tombouctou mobilisa une task force pour accompagner le ministère en charge de la décentralisation dans l'opérationnalisation des orientations

¹ Ecrivain

² Un collectif de 11 auteurs dont Amadou Keïta, coauteur du présent ouvrage

³ De décembre 2013 à février 2014, avec le soutien de la coopération suisse

issues des états généraux de la décentralisation au Mali⁴. Cette expérience inédite accoucha de la stratégie qui consacra la régionalisation au cœur du renforcement de la décentralisation au Mali.

Que revêt la régionalisation au Mali ? Quelle est son histoire ? Quelles pourraient être ses implications politiques, institutionnelles, socioéconomiques, territoriales ? *That's the question ?*

C'est à ce passionnant travail d'éclairage et de mise en perspective qu'ont collaboré, à partir de novembre 2014, trois centres d'études⁵ : le Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA), le Global Local Forum (GLF) et l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA).

Dans cet ouvrage *Régionalisation au Mali. Regards croisés*, Moussa Djiré et Amadou Keïta, universitaires et chercheurs, rompus aux problématiques de la gouvernance, de la démocratie et du développement local, s'y livrent avec la profondeur historique que requiert le traitement d'une question pendante depuis l'indépendance – la décentralisation n'était-elle pas déjà inscrite dans la constitution malienne du 22 septembre 1960 ? De leur pêche savoureuse en eau agitée, sous les phares croisés d'acteurs avisés, ils nous apprennent – la sagesse des faits et l'humilité de l'interrogation aidant – que ceux qui s'obligent à réfléchir, ne se trompent pas d'histoire. Lisez plutôt !

⁴ Tenus les 21, 22 et 23 octobre 2013

⁵ Avec le soutien de la coopération suisse

REMERCIEMENTS

LE GLF et le GERSDA remercient sincèrement toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de la présente étude et, en premier lieu , toutes les personnalités de premier plan, responsables politiques, chercheurs et leaders de la société civile qui ont accepté de partager leurs réflexions sur la régionalisation au Mali !

Puissent les réflexions menées contribuer à faire avancer le processus d'approfondissement de la démocratie enclenché depuis peu dans notre pays !

Moussa DJIRÉ
Amadou KÉÏTA

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Mali traverse une période très critique de son histoire, marquée, entre autres, par les nombreuses initiatives en vue de sortir de la crise sécuritaire et socio politique profonde que le pays connaît depuis Janvier 2012.

Dans cette perspective, pour identifier les solutions optimales, plusieurs fora ont été organisés, au nombre desquels les Etats généraux de la décentralisation tenus du 21 au 23 octobre 2013 et qui ont retenu d'investir à nouveau le terrain de la libre administration des collectivités territoriales et de mettre la région au centre du développement économique, social et culturel, notamment en en faisant un échelon de mise en cohérence, d'impulsion de la création de richesses, de délivrance de services essentiels aux populations et d'amélioration de la sécurité.

Par ailleurs, lors des pourparlers de paix d'Alger entre le gouvernement et les groupes armés du Nord, la régionalisation a été inscrite parmi les réformes institutionnelles appelées à refonder l'Etat malien. De ce fait, elle a trouvé une place de choix dans l'accord pour la paix et la réconciliation nationale, signé à Bamako le 15 Mai 2015 par le gouvernement malien, certains groupes armés, les organisations et pays médiateurs, d'une part et, d'autre part, le 20 juin, par les groupes armés irrédentistes.

Il importe donc, avant d'entamer le nouveau chantier et, afin d'éviter d'en faire une énième réforme de plus, de mener une réflexion profonde sur ses contours, son ancrage avec les expériences passées, ses enjeux et perspectives.

La présente étude de systématisation, commanditée par le « Global Local Forum » (GLF), est menée dans le cadre d'une contribution de cette organisation à la réflexion en cours sur la régionalisation au Mali. Elle

constitue un élément d'une initiative plus large sur la régionalisation en Afrique de l'Ouest et qui vise à identifier les enjeux et ingénieries pour réussir le processus de régionalisation.

L'étude vise à produire des connaissances spécifiques et pluridimensionnelles sur la régionalisation dans le pays, en vue d'en faire un état des lieux, d'en situer les enjeux ainsi que les perspectives et de croiser les points de vue des acteurs stratégiques sur ces différentes dimensions. Il s'agit, en l'occurrence, d'identifier et d'analyser toutes les réflexions sur la décentralisation, notamment en relation avec les problématiques de développement et de cohésion nationale, d'une part et, d'autre part, de faire ressortir et d'analyser les relations avec la régionalisation.

Plus particulièrement, elle vise à faire une analyse transversale des conceptions et de la réalité de la régionalisation pour en réfléchir la cohérence d'ensemble et la pertinence par rapport à l'option de réforme en cours.

Elle a comporté deux volets : la recherche documentaire et des entretiens. La recherche documentaire a consisté à identifier et analyser, dans diverses catégories de textes (textes juridiques, documents de politique i.e. notes de présentation et déclarations officielles, ouvrages et articles scientifiques ou journaux pertinents, publiés ou non, communications aux conférences, ateliers ou colloques, etc.) les questions évoquées ci-haut. Quant aux entretiens, ils ont été réalisés auprès des acteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle considérés comme stratégiques en raison du fait que leurs réflexions et avis contribuent à former l'opinion publique, à orienter le débat sur les principaux sujets.

Cette synthèse qui aborde l'ensemble des thématiques importantes liées à la régionalisation et soulevées par la littérature et les entretiens traite successivement des points suivants :

- l'aperçu général sur les documents traitant de la régionalisation, avec un focus sur leur typologie et les définitions du concept ;
- l'évolution historique de la région au Mali avec comme point de mire l'analyse des diverses expériences que le pays a connues de l'indépendance à nos jours ;
- les enjeux de la régionalisation et la perception des acteurs sur la territorialisation des politiques publiques ;
- les défis, contraintes et perspectives de la régionalisation ;
- l'esquisse des actions à mener dans le cadre de la poursuite du projet au Mali.

Dans la littérature malienne et la littérature étrangère consacrées au Mali, il existe très peu de travaux de réflexion spécifiquement dédiés à la

régionalisation. Cependant, de l'analyse croisée des différentes définitions de la littérature ou ressortant des entretiens, on peut conclure que la région n'est pas une simple portion du territoire d'un Etat donné, elle est aussi et surtout un espace géographiquement et économiquement cohérent où vit une communauté, espace qui est ainsi occupé, pensé et aménagé par ladite communauté dans un objectif de développement pour la satisfaction des besoins de ses membres et de reproduction. La régionalisation apparaît ainsi comme étant un processus, un ensemble de dispositions institutionnelles et techniques par lesquelles l'entité région comme espace supra local et infra national devient le centre d'impulsion des activités de développement.

De ce fait, au Mali, la régionalisation apparaît comme un élément, un approfondissement du processus de décentralisation qui a connu une histoire en zigzag à travers cinq grandes étapes qui sont la période coloniale, la période de la Fédération du Mali et de la Première République ; la période d'exception et de la Deuxième République ; les quatre premières législatures de la Troisième République ; le début de la cinquième législature.

La revue de l'histoire de la décentralisation permet de comprendre que le processus de régionalisation au Mali est marqué par des pas hardis, mais également par des hésitations et des revirements qui ont fait que des réformes prévues par la constitution de 1960 et que l'on pouvait considérer comme avant-gardistes à cette époque, n'ont finalement pas été concrétisées ; et lorsque la régionalisation est présentée comme la phase d'approfondissement de la décentralisation, dans le contexte de la crise du Nord, elle suscite des interrogations quant au schéma qui est proposé par l'Accord de paix et réconciliation nationale du 15 mai 2015. Elle soulève beaucoup d'enjeux qu'il importe d'analyser pour pouvoir dessiner des perspectives durables.

En termes d'enjeux, il convient de retenir l'approfondissement de la décentralisation et la refondation de l'Etat, la prise en charge des revendications autonomistes des mouvements armés du nord et la prise en compte des dimensions géographiques et économiques du développement, la création d'un consensus autour de la réforme pour concrétiser la territorialisation des politiques publiques considérée comme pertinente.

Au regard des enjeux, un certain nombre de défis ont été identifiés par les acteurs stratégiques, à savoir les défis d'ordre territorial et économique, les défis d'ordres socio-politique et institutionnel, la sauvegarde de la cohésion nationale, la mise en place d'institutions plus efficaces.

De l'analyse documentaire et des entretiens, quelques pistes se dégagent pour la réussite de la régionalisation, à savoir :

- la mise en place des stratégies et outils pertinents pour le développement régional ;
- la mise en place des institutions et mécanismes efficaces ;
- la sauvegarde de la cohésion nationale, notamment les mesures pour la prise en compte de la diversité ethnique, la réconciliation nationale, la justice et l'équité ;
- une meilleure construction des rapports entre l'Etat et les régions ;
- la réflexion sur modalités d'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des régions ;
- la création des conditions d'une meilleure mise en place et de fonctionnement des organes de la région, en ce qui concerne la désignation des responsables, le contrôle citoyen et l'obligation de rendre compte ;

A la lumière de la revue de la littérature et des regards croisés des acteurs stratégiques, il est apparu un certain nombre d'enjeux et de défis, mais également de pistes d'actions à investir pour assurer la réussite de la régionalisation.

Il est très important de relever qu'il y a des questions sur lesquelles il y a un consensus des acteurs et d'autres sur lesquelles il y a des débats.

Tout d'abord, et c'est l'un des constats les plus importants, il y a un consensus des acteurs sur le sens et la pertinence de la territorialisation des politiques publiques et des initiatives de développement, notamment par la valorisation des potentialités locales et le dialogue entre les politiques sectorielles et les dynamiques territoriales. Les questions comme le rôle de la communauté internationale, la mise en place et le fonctionnement des organes des régions, la justice transitionnelle dans la phase post-crise, l'appui au secteur privé ne soulèvent également pas de débats majeurs entre les acteurs stratégiques.

A l'opposé, et c'est l'autre grand constat, il y a de profondes divergences sur le sens et la pertinence de la régionalisation dans le contexte actuel du Mali avec des perceptions entre pleine adhésion, scepticisme et opposition.

Ainsi, l'analyse des propos révèle un certain paradoxe qui se traduit par la reconnaissance de la pertinence de la territorialisation des politiques publiques et dans le même temps, des réserves sur la régionalisation. Cette situation n'a pas empêché le développement, par les divers interlocuteurs, d'une réflexion stratégique et innovante et l'esquisse de pistes de propositions, notamment pour améliorer et réussir la réforme de régionalisation.

A l'évidence, ce qui apparaît comme une opposition, renseigne sur les difficultés de l'ancrage et de la maîtrise de la réforme au sein de la population, dans le contexte de la sortie de la crise du nord. Les résultats du sondage Mali-Mètre 2015 confirment bien ce constat.

Aussi, pour une meilleure contribution à la réussite de la régionalisation, Global Local Forum devrait mettre en place une démarche construite autour des principaux éléments présentés ci-après :

1. le renforcement des connaissances et des capacités des acteurs stratégiques de la régionalisation.
2. l'amélioration de l'information, de la communication et de la sensibilisation des populations sur la problématique et la réforme de régionalisation.
3. une plus grande implication des chercheurs et de la société civile dans la réflexion et l'accompagnement des acteurs et des porteurs de la réforme.
4. le passage des grandes idées aux propositions concrètes, de la rhétorique à l'action.

INTRODUCTION

Contexte et objectifs de l'étude :

■ Le contexte de l'étude :

Le Mali traverse une période très critique de son histoire, marquée, entre autres, par les nombreuses initiatives en vue de sortir de la crise sécuritaire et socio politique profonde que le pays connaît depuis Janvier 2012.

Dans cette perspective, plusieurs fora ont été organisés pour identifier les solutions optimales. C'est ainsi que les Etats généraux de la décentralisation tenus du 21 au 23 octobre 2013 ont retenu d'investir à nouveau le terrain de la libre administration des collectivités territoriales et de mettre la région au centre du développement économique, social et culturel, notamment en en faisant un échelon de mise en cohérence, d'impulsion de la création de richesses, de délivrance de services essentiels aux populations et d'amélioration de la sécurité.

Par ailleurs, lors des pourparlers de paix d'Alger entre le gouvernement et les groupes armés du Nord, la régionalisation a été inscrite parmi les réformes institutionnelles appelées à refonder l'Etat malien. De ce fait, elle a trouvé une place de choix dans l'accord pour la paix et la réconciliation nationale, signé à Bamako le 15 Mai 2015 par le gouvernement malien, certains groupes armés, les organisations et pays et médiateurs, d'une part et d'autre part, le 20 juin, par les groupes armés irrédentistes.

Il faut rappeler que suite au changement politique intervenu en Mars 1991, la décentralisation ou libre administration des collectivités territoriales, consacrée par la Constitution du 25 février 1992 et opérationnalisée à

partir de 1999, a été voulue et conçue comme un vrai projet politique. Elle avait pour enjeux principaux l'approfondissement de la démocratie et le développement régional et local.

Cependant, si le processus a connu de nombreuses avancées, il s'est essouffé ces dernières années du fait notamment d'un faible portage politique qui l'a réduit à une simple technique administrative abandonnée aux mains des experts et surtout des nombreux problèmes de gouvernance auxquels le pays a été confronté.

Il importe donc, avant d'entamer le nouveau chantier et, afin d'éviter d'en faire une énième réforme de plus, de mener une réflexion profonde sur ses contours, son ancrage avec les expériences passées, ses enjeux et perspectives.

La présente étude de systématisation, commanditée par le « Global Local Forum » (GLF), est menée dans le cadre d'une contribution de cette organisation à la réflexion en cours sur la régionalisation au Mali. Elle constitue un élément d'une initiative plus large sur la régionalisation en Afrique de l'Ouest et qui vise à identifier les enjeux et ingénieries pour réussir le processus de régionalisation⁶.

L'objectif global du projet est d'accompagner l'Etat malien et les acteurs nationaux dans la réflexion en cours sur le renouveau de la décentralisation, et particulièrement sur la régionalisation. Il vise à appuyer le processus de régionalisation pour qu'il soit un véritable projet collectif, informé et consensuel.

De façon plus spécifique, le projet vise à contribuer à :

- développer une conception endogène et partagée de la régionalisation et de ses principaux enjeux pour le Mali ;
- mobiliser les connaissances, les compétences et les expériences reconues en Afrique et dans le monde pour éclairer et enrichir l'option de régionalisation du Mali ;
- faire une analyse des défis et des contraintes spécifiques de la régionalisation au Mali articulés à ceux de la décentralisation de façon générale ;
- identifier les conditions-clés et formuler des propositions pour réussir la régionalisation au Mali ;
- Elaborer les principes et modalités d'organisation et de fonctionnement de la région (territoire et collectivité locale) au Mali ;

⁶ Cf. GLF, Document de projet et document de systématisation.

- Paramétrer les orientations et les stratégies d'une politique de régionalisation au Mali dans le cadre d'une décentralisation renforcée ;
- Formuler et proposer au Gouvernement et aux différents acteurs une démarche méthodologique et un agenda de mise en œuvre de la politique de régionalisation.

La mise en œuvre du projet est envisagée en cinq (5) grandes activités dont les deux premières sont les suivantes :

1. la tenue d'un atelier de haut niveau sur le « Benchmarking » de la régionalisation en Afrique, en Europe, et dans le monde.

Il s'agit de faire un tour d'horizon mondial sur le thème de la régionalisation et de la gouvernance territoriale par la méthode du parangonnage, pour bien s'imprégner des expériences à travers le monde. Cette activité a déjà été menée.⁷

2. la systématisation de l'état des lieux et des perceptions sur la régionalisation au Mali.

Elle est envisagée en trois phases. D'abord, elle concernera la collecte et l'analyse des documents disponibles et pertinents au regard des orientations de la régionalisation au Mali et des objectifs du projet ; ensuite, la réalisation d'interviews des acteurs stratégiques de la régionalisation, afin de capturer l'opinion la plus large et la plus diversifiée sur la problématique et enfin la synthèse de ces deux activités. Le présent rapport est consacré à la synthèse de l'étude documentaire et des entretiens.

■ Objectifs de l'étude :

La présente étude sur la systématisation de la régionalisation au Mali vise à produire des connaissances spécifiques et pluridimensionnelles sur la régionalisation dans le pays, en vue d'en faire un état des lieux, d'en situer les enjeux ainsi que les perspectives et de croiser les points de vue des acteurs stratégiques sur ces différentes dimensions. Il s'agit, en l'occurrence, d'identifier et d'analyser toutes les réflexions sur la décentralisation, notamment en relation avec les problématiques de développement et de cohésion nationale, d'une part et, d'autre part, de faire ressortir et d'analyser les relations avec la régionalisation.

Plus particulièrement, elle vise à faire une analyse transversale des conceptions et de la réalité de la régionalisation pour en réfléchir la cohérence d'ensemble et la pertinence par rapport à l'option de réforme en cours.

⁷ Cf. GLF, Rapport atelier international de benchmarking sur la régionalisation dans le monde.

Ainsi, la région sera étudiée dans ses divers aspects : conceptuel, historique, sociologique, culturel, économique, administratif et institutionnel.

Méthodologie, déroulement et contenu de l'étude :

L'étude a été conduite en quatre phases, chacune ponctuée par la production d'un rapport : i) la phase de l'élaboration méthodologique, ii) la phase de la recherche documentaire, iii) la phase des entretiens, iv) la phase de synthèse et de rédaction du rapport final.

■ L'élaboration méthodologique :

Cette phase qui peut être considérée comme préliminaire a concerné la précision des contours de l'étude, l'identification des acteurs considérés comme stratégiques, l'élaboration des guides d'entretiens.

Concernant la précision des contours de l'étude, l'équipe de chercheurs, conformément aux termes de référence, a opté pour une approche multidimensionnelle de la régionalisation, telle que dégagée dans les définitions qui seront analysées plus loin. Ce faisant, elle a décidé de privilégier l'analyse de la région sous l'angle des réformes territoriales, politiques et administratives menées aussi bien dans le cadre de la décentralisation que de la déconcentration.

Quant aux acteurs stratégiques, cette expression désigne les acteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle dont les réflexions et les avis contribuent à former l'opinion publique, à orienter le débat sur les principaux sujets. Il ne s'agit point d'une approche élitiste restrictive, mais plutôt d'une méthode efficace pour dresser une cartographie relativement expressive des principaux courants de pensées. L'étude ne prétend pas toutefois à l'exhaustivité, un grand nombre d'acteurs identifiés n'ayant pu être interviewés à cause des contraintes de temps. Au départ, le GLF avait identifié quinze acteurs à interviewer ; l'équipe a amené ce nombre à cinquante, mais ne put en fin de compte en interviewer que vingt et un (21). Aussi, est-il important de noter qu'en croisant les regards et commentant les tendances, l'équipe ne veut nullement opérer une comparaison statistique des opinions ; ce qui n'aurait été possible qu'avec un échantillonnage beaucoup plus vaste. Elle veut juste dresser une carte panoramique, une cartographie des principales opinions. Par ailleurs, l'équipe a intégré les résultats de Mali-Mètre N° 6, une enquête d'opinions auprès de la population malienne, réalisée, du 18 au 25 mai 2015, par le

Bureau de Bamako de la Fondation Friedrich Ebert. Ceci permet de faire une certaine comparaison entre les avis des acteurs stratégiques et les opinions exprimées par la population, même si les sondages ont également leur part d'incertitudes quant aux positions réelles des personnes sondées.

Ces contours définis, l'équipe a élaboré les guides d'entretiens. Les questions qui couvrent la totalité des thématiques liées à la régionalisation ont été formulées de façon ouverte, de sorte à favoriser des échanges féconds avec les personnes interviewées.

■ La recherche documentaire :

La recherche documentaire a consisté à identifier et analyser, dans diverses catégories de textes, les questions évoquées ci-haut. Ces textes sont, entre autres : les textes juridiques, les documents de politique (notes de présentation et déclarations officielles), les ouvrages et articles scientifiques ou de journaux pertinents, publiés ou non, les communications aux conférences, ateliers ou colloques, etc. L'équipe a privilégié les textes ayant directement ou indirectement trait à la décentralisation ainsi que ceux liés au conflit du Nord, à la cohésion nationale et à la réorganisation territoriale. Il convient de noter que les expériences internationales de régionalisation ayant été déjà prises en compte lors de l'atelier de « benchmarking », il a été jugé opportun de ne pas les considérer dans la présente étude, même si, pour la définition des concepts, les auteurs ont quelquefois fait recours à des sources extérieures.

■ Les entretiens :

Les interviews ont été menées par trois binômes de chercheurs. Les personnes interviewées proviennent de l'administration d'Etat, de la sphère politique, de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire et de la recherche.

Les entretiens ont été conduits par quatre binômes de chercheurs. Ils ont été enregistrés avec l'autorisation des personnes interviewées, sous promesse de ne pas diffuser sans leur autorisation. Par la suite, les enregistrements ont été intégralement transcrits et la synthèse dressée. Les informations ont été traitées selon la grille qui a servi à confectionner les guides d'entretien. Cette grille comporte les points ci-après qui ont fait l'objet des questions posées au cours des entretiens :

- les perceptions sur la régionalisation ;
- les régions dans les découpages territoriaux et administratifs du Mali depuis l'indépendance: quelles en sont les raisons : fondements (cohérences) sociologiques, culturelles, économiques ;

- la territorialisation des politiques publiques au Mali : enjeux et perspectives dans un contexte de décentralisation renforcée ;
- la région et le nouveau schéma territorial et administratif dans l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali ;
- les stratégies pour stimuler le développement économique des régions : quelles politiques en faveur du secteur privé local/ régional et la valorisation des potentialités économiques locales/ création de la valeur ajoutée ;
- que faire pour revisiter la gouvernance locale, soutenir la présence stable de l'Etat dans les zones à faible densité humaine dans un contexte post conflit (cas des régions du nord), bien réaménager les rapports entre les différents niveaux de collectivités ?
- les rapports de l'Etat avec les régions, les modalités du contrôle et du partenariat ;
- comment accorder la régionalisation avec les impératifs de cohésion nationale, de réconciliation, de justice et d'équité ;
- régionalisation et coopération internationale ;
- les conditions sine qua non de la réussite de la régionalisation.

Les interlocuteurs ont répondu de manière différenciée aux questions posées. Tous les interlocuteurs rencontrés ont jugé l'étude opportune. Mais les informations données étaient parfois parcellaires. Certains n'avaient pas d'informations ou d'avis particuliers sur des questions déterminées. D'autres, par contre, étaient préoccupés par seulement quelques aspects de la problématique.

■ Synthèse, rédaction et plan du rapport :

Comme indiqué plus haut, les enregistrements des entretiens ont été transcrits et un rapport provisoire croisant les points de vue des acteurs rédigé. Enfin, le présent rapport de synthèse, qui combine les informations de la recherche documentaire et les points de vue exprimés lors des interviews, a été élaboré.

Cette synthèse qui aborde l'ensemble des thématiques importantes liées à la régionalisation traite successivement des points suivants :

- L'aperçu général sur les documents traitant de la régionalisation, avec un focus sur leur typologie et les définitions du concept ;
- L'évolution historique de la région au Mali avec comme point de mire l'analyse des diverses expériences que le pays a connues de l'indépendance à nos jours ;
- Les enjeux de la régionalisation et la perception des acteurs sur la territorialisation des politiques publiques ;
- Les défis, contraintes et perspectives de la régionalisation.

APERÇU GÉNÉRAL DE LA LITTÉRATURE SUR LA RÉGION ET LA RÉGIONALISATION ET DÉFINITION DU CONCEPT

Ce chapitre, comme son titre l'indique, est consacré à l'analyse de la littérature sur la région et la régionalisation au Mali et sur les définitions du concept.

Typologie de la littérature et principales questions abordées :

Dans la littérature malienne et la littérature étrangère consacrées au Mali, il existe très peu de travaux de réflexion spécifiquement dédiés à la régionalisation. Cependant, les questions afférentes aux différents aspects de la problématique peuvent être documentées dans diverses catégories de documents dont il importe de dresser le classement. Cet essai de typologie ainsi que les grands axes des réflexions menées sont présentés dans les sections qui suivent.

Avec la relativité inhérente à toute classification, la littérature sur la décentralisation et la régionalisation peut être classée de façon schématique en trois catégories :

- les ouvrages et articles scientifiques, les rapports d'études, les essais et tribunes sur la décentralisation, la crise socio- politique et sécuritaire ainsi que les réformes institutionnelles ;
- les notes et études d'institutions étatiques, notamment de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles et du Ministère de

- l'Administration territoriale, les documents de séminaires, colloques et ateliers locaux, nationaux et internationaux ;
- les textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation, et la réorganisation territoriale.

■ Les ouvrages et articles scientifiques, les essais et rapports d'étude :

Comme souligné plus haut, les réflexions et, par conséquent, la littérature scientifique sur la régionalisation au Mali, ne sont pas légion. La thématique est abordée tout juste dans quelques réflexions récemment menées sur les réformes institutionnelles et solutions de sortie de la crise socio-politique et sécuritaire que le pays traverse, d'une part et, d'autre part, effleurée dans la littérature relativement abondante sur la décentralisation. Ces réflexions trouvent également un écho dans les rapports d'études et travaux de fora consacrés à la décentralisation.

Au titre des réflexions spécifiquement dédiées à la régionalisation, il convient d'évoquer plusieurs tribunes publiées par Ousmane SY sur son blog⁸. Cet auteur, après une analyse profonde des causes de la crise sociopolitique, souligne que la décentralisation de la gestion publique constitue un choix à approfondir pour renforcer la cohésion nationale et le développement territorial. Il préconise la régionalisation pour relancer et approfondir la décentralisation comme un levier pour sortir de la crise par le développement territorial. Dans la même veine, se situe le rapport « La régionalisation, pour un nouvel élan d'intégration territoriale et de refondation de l'Etat. Esquisse d'une stratégie de mise en œuvre de la régionalisation au Mali ». Ce document de février 2015 est l'œuvre d'Olivier Donnet, consultant belge en gouvernance. Il propose une régionalisation poussée avec de fortes réformes de l'Etat, l'implication de tous les acteurs avec un chronogramme sur cinq années. Il convient aussi d'évoquer ici le mémoire soutenu par Bakary Touminta sur le rôle des régions dans l'aménagement du territoire⁹. A côté de ces textes, il est important d'évoquer ceux traitant de la décentralisation et de la crise sociopolitique. Ces textes sont, de loin, les plus nombreux.

⁸ Ousmane SY « Le Mali renaît de ses régions », 16 Mai 2015 ; La décentralisation, une stratégie de remobilisation des capacités locales pour sortir de la crise, 2015 ; Novembre 2014 ; En avant pour des réformes audacieuses 12 juillet 2015 in [www. Ousmanesy.net](http://www.Ousmanesy.net)

⁹ Bakary Touminta, Rôle des régions dans l'aménagement du territoire : cas de la région de Koulikoro, Mémoire de Master II, UCAD, Année universitaire 2011-2012

Dans la première catégorie, entrent les nombreux textes consacrés aux problèmes généraux de la décentralisation au Mali, à son historique, ses principales orientations, aux études de cas¹⁰ ainsi qu'à ceux liés à la question du transfert des compétences, aux problèmes institutionnels et à la gouvernance¹¹.

La seconde catégorie est constituée des nombreux ouvrages et articles consacrés à la crise sociopolitique qui a secoué le pays en 2012. Dans ce cadre peuvent être évoquées la plupart des contributions de trois ouvrages collectifs importants qui analysent la crise dans ses diverses dimensions : historiques, sociologiques, juridiques, démographiques, géopolitiques et économiques¹². Dans cette catégorie, une attention particulière doit être accordée à la communication d'Amadou Kéita qui analyse la faillite de

¹⁰ Modibo Keita et Kô Samaké, Recherche sur l'historique de la décentralisation au Mali. De la période coloniale à la 3ème République. Consulté le 24 juillet sur le site <http://mali.penserpo-uragir.org>; Abdel Kader Dicko, De la gouvernance locale sans gouvernail : état des lieux et perspectives de la décentralisation au Mali depuis 1992, in *Le Mali entre doutes et espoirs, Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord*, collectif, Sous la direction de Doulaye Konaré, Bamako, 2013 ; Abdoulaye Sall, *Le pari de la décentralisation au Mali*, T 1 Contribution, Bamako, 1993 ; Abdoulaye Sall, *Le pari de la décentralisation au Mali*, T 2 ,Textes fondamentaux (1955-1993) 1993

¹¹ Cf entre autres, Kassibo Bréhima, L'horizon indéterminé de la décentralisation, APAD, 2000 ; Moussa Djiré, Mythes et réalité de la gouvernance, l'expérience de la Commune Rurale de Sanakoroba au Mali Programme zones arides, N° 130, Londres, Novembre 2004 ; Moussa Djiré et Abdel Kader Dicko, les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali, Paris, 2007, Modibo Kéita, Décentralisation : Approche de communication et cohésion, CEK kalasaba, février 2002 ; Richard TOE, La décentralisation au Mali, Ancrage historique et dynamique socio culturelle , MDRI/ ; Esquisse du schéma National et des schémas régionaux d'aménagement du territoire au Mali, Avant -projet de schémas régionaux d'aménagement et de développement, Primature MDD-Projet PNUD/DAES/MLI/94/003, Dirasset. 19996 ; Etude sur le Bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali, Rapport Final, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales Secrétariat General., Cabinet d'assistance Technique(CATEK), Mars 2011 Guide pratique de d'administration de la région, Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, DNCT/en collaboration avec leurs partenaires ; Atelier du groupe régional d'étude et de mobilisation de Ségou sur la décentralisation , Rapport final, 10, 11. 12 novembre 1993 Le GREM, Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, Rapport final, Novembre 1993 ; Ministère de l'Administration et des Collectivités Locales, Recueil de Textes législatifs et réglementaires Mars 1999-aout 2000 ; Schéma régional d'aménagement du territoire de la région de Koulikoro, Région de Koulikoro, Assemblée régionale, Groupe d'Etude de Recherche et d'Appui au Développement. Mars 2011 ; La décentralisation en Afrique Francophone, Résultat d'un séminaire. Mission de Décentralisation, 27-30 Mai 1996.

¹² *Le Mali entre doutes et espoirs, Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord*, collectif, Sous la direction de Doulaye Konaré, Bamako, 2013 ; *La tragédie malienne*, Sous la direction de Patrick Gonin, Nathalie Kotlock et Marc-Antoine Pérouse de Montclos, Paris, 2013, Mali contemporain.

l'Etat, en lien avec la crise de la citoyenneté¹³, à l'article de Balla Diarra qui apporte des éclairages du point de vue de l'espace et de la démographie¹⁴. De même, doivent être mentionnées les tribunes d'Ousmane Sy sur la crise¹⁵. Quant à l'accord de paix et de réconciliation, plusieurs articles y sont consacrés les auteurs naviguant entre scepticisme et optimisme¹⁶. Par ailleurs, les reformes institutionnelles annoncées soulèvent un débat intéressant quant à leurs orientations, leur contenu, leurs objectifs et les chances de succès.

■ Les notes, études et rapports d'institutions étatiques, les documents d'ateliers et de conférences :

Dans cette catégorie, un certain nombre de documents méritent d'être rappelés, notamment :

- Divers rapports d'études et notes de réflexion, en l'occurrence de la mission de décentralisation et des reformes institutionnelles, ainsi que du Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales.

Ces documents, relativement nombreux, sont d'une grande importance pour la compréhension de l'historique, ainsi que des postulats et principales hypothèses qui ont sous-tendu le choix des principales orientations, ainsi que des découpages et des montages techniques¹⁷.

¹³ Amadou Keita, « Etat-nation du sahel et citoyenneté à l'épreuve de la démocratie et de la mondialisation: l'exemple du Mali », communication présentée au colloque "Quelles constructions politiques au Nord Mali face aux crises dans le Sahel ?", Paris, Fondation Gabriel Péri, 19 juin 2012. Disponible sur le site www.gabrielperi.fr.

¹⁴ Balla Diarra : Le conflit dans le Nord du Mali : les éclairages de l'espace en jeu in Le Mali entre doutes et espoirs, Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord, collectif, Sous la direction de Doulaye Konaté, Bamako, 2013 , pp 47- 68.

¹⁵ Cf. WWW. Ousmane Sy.net.

¹⁶ Cf divers articles Gaoussou Drabo, L'avenir politique du Mali, Essor.

¹⁷ Cf. entre autres : Kalifa Diakité MDRI , Atelier de réflexion sur les relations entre les ASACO et les Communes du 16 au 18 juin 1999, Rôle et responsabilité des communes dans la promotion et le développement sanitaire des communautés, MDRI, juin 1999, Acte de l'atelier international sur la planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique, Direction nationale des collectivités territoriales, Centre Gabriel Cissé, Ségou du 25 au 28 juin 2001 ; Problématique de la planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique (Mali Ghana Niger Ouganda Sénégal), Etude de cas : Benin, Burkina Faso, Mali, Zimbabwe Sénégal ; Plan d'action DNCT 2003-2005, DNCT octobre 2003, Présentation du plan d'action ; Soutenir la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali, Tome1 : Thème d'actualité, Centre Djoliba-Réflexion-Formation- Action/Institut Royal des Tropiques(KIT) d'Amsterdam, Augustin Cisse, Hubert Diabaté, Désire Ballo, Gerard Baltissen, Marleen Heus et Thea Hilhorst, ; Etat d'avancement en 2006 de la mise en œuvre de la décen-

- Le Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) 2005-2014.

Ce document décrit l'ensemble du dispositif stratégique et opératoire de mise en œuvre des réformes de décentralisation.

- Le Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) 2015-2024 et son plan d'action.
- Les Programmes Nationaux d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT), successifs de 2001-2005 et de 2006-2010.

Ces documents informent sur les différents éléments du dispositif d'appui aux collectivités territoriales pendant la période concernée. Ils permettent de bien comprendre les évolutions intervenues dans le dispositif.

- Le Forum national sur la décentralisation : Bilan et perspectives du 27 au 31 juin 2011, organisé par le Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales à travers la Direction Générale des Collectivités Territoriales.

Ce forum, comme son nom l'indique, a procédé au bilan d'une décennie de mise en œuvre de la décentralisation administrative et défini les axes pour un approfondissement du processus.

- Les Etats généraux de la Décentralisation organisés les 21, 22, et 23 octobre 2013

Les thèmes présentés et débattus au cours de ce forum illustrent parfaitement les principales préoccupations liées à la mise en œuvre de la décentralisation : Thème 1, « le renforcement de la démocratie, la bonne gouvernance, la prévention et la gestion des conflits » ; Thème 2, « L'amélioration des services de bases aux populations » ; Thème 3, « La promotion du développement économique régional et local » ; Thème 4, « L'ancrage institutionnel de la décentralisation en lien avec l'implication des élus locaux dans la décision et la gestion politique » ; Thème 5, « Le financement des Collectivités Territoriales en lien avec l'augmentation de la part des ressources publiques passant par les Collectivités Territoriales » ; Thème 6, « le renforcement des transferts de compétences de l'Etat aux Collectivités Territoriales » ; Thème 7, « Les pouvoirs des élus communaux, locaux et régionaux et la fonction publique des Collectivités Territoriales » ;

tralisation au Mali, MATCL Janvier 2007, Note de Synthèse ; Décentralisation au sahel : leçon, question, défis, IIED Afrique, IIED, Dix ans de cheminement du Programme réussir la décentralisation au Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal entre 2000 et 2010, Londres 2002.

Thème 9, « La réorganisation territoriale en lien avec l'approfondissement de la régionalisation » Thème 10, « L'exercice de la tutelle des Collectivités Territoriales en lien avec le rôle et les prérogatives des représentants de l'Etat ».

Les Etats généraux de la décentralisation ont adopté d'importantes recommandations qui ont indiqué des pistes pour un approfondissement du processus. Par la suite, le Ministère en charge de la décentralisation a adopté un plan stratégique de mise en œuvre de ces recommandations.

■ **Les textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation et la réorganisation territoriale :**

Dans cette rubrique sont listés tous les textes juridiques répertoriés. Le postulat de base, et sur lequel nous reviendrons plus loin, est que la régionalisation est, en quelque sorte, un approfondissement de la décentralisation. Par conséquent, la décentralisation constitue une première étape vers la régionalisation. C'est la raison pour laquelle l'étude débute depuis la colonisation avec la création des premières communes du pays dont le nombre a augmenté de façon insignifiante après l'accession du Mali à l'indépendance, avant la communalisation généralisée des années 1990. Il conviendra de distinguer les textes créant les collectivités territoriales et définissant leur organisation et fonctionnement, de ceux mettant en place les institutions et outils d'appui à la décentralisation.

▷ **Les textes créant et définissant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales :**

Les textes entrant dans cette rubrique sont les suivants :

- Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale française, en Afrique Equatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

Cette loi, entre autres, érige les communes de Bamako, Kayes, Ségou et Mopti en Communes de plein exercice. Elle fixe les dispositions générales, particulières et complémentaires pour les communes de plein et moyen exercice.

- Loi n° 60-3/AL-RS du 7 juin 1960 portant organisation territoriale de la République Soudanaise ;
- Loi n° 60-5/AL-RS du 7 juin 1960 portant organisation des régions et des assemblées régionales de la République Soudanaise ;
- Constitution du 22 septembre 1960 de la République du Mali ;
- Loi n°66 9/AN RM du 2 mars 1966 portant code municipal au Mali ;

- Constitution du 2 juin 1974 de la République du Mali ;
- Ordonnance N° 77 44/CMLN du 12 juillet 1977 du Comité Militaire de Libération Nationale du Mali ;
- Acte fondamental N° 1/CTSP du 31 mars 1991, portant organisation des pouvoirs publics au Mali ;
- Ordonnance N° 091-039/P-CTSP du 8 août 1991 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales en République du Mali ;
- Constitution du 25 février 1992 de la République du Mali (notamment les dispositions des articles 97 et 98 en particulier) ;
- Loi N° 93-008/AN-RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 ;
- Loi N° 95-035/AN-RM du 12 avril portant Code des collectivités territoriales du Mali ;
- Loi N° 95-022/AN-RM du 20 mars 1995 portant statuts des fonctionnaires des collectivités territoriales ;
- Loi N° 96-025 du 21 février portant statut particulier du District de Bamako ;
- Loi N° 35 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales des cercles et des régions ;
- Loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, cercles et régions (Elle précise la typologie des impôts et taxes, leur taux et leur répartition entre les trois niveaux de collectivités) ;
- Loi 2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali ;
- Loi N°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'administration du territoire ;
- Loi N°2012-007 du 07 février 2012 portant Code des collectivités territoriales (CCT).

Cette loi révisé celle de 1995 et accorde une grande place et de larges attributions à la région. Elle a été modifiée en 2014 pour prendre en charge certaines recommandations des Etats généraux de la décentralisation, notamment l'élection au « suffrage direct » des exécutifs des collectivités territoriales.

- Loi portant statut spécial du District de Bamako qui aussi a été révisée pour prendre en compte cet objectif des Etats généraux de la décentralisation ;
- Loi N°06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale, modifiée par la loi n°2011-085 du 30 décembre 2011 et la loi n°2013-017 du 21 mai 2013 ;
- Décret N°95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales ;

- Décret N°06-436/P-RM du 16 octobre 2006, déterminant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali.

Ce texte énumère, entre autres, le contrat plan parmi les modalités de coopération entre lesdites collectivités et l'Etat.

- Accord d'Alger pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, signé à Bamako le 15 mai 2015 et le 20 juin 2015 par les groupes armés de la CMA

Ce texte n'est ni un texte législatif, ni un texte réglementaire mais comme son nom l'indique un accord politique appelé à ramener la paix au Mali.

▷ **Les Institutions et outils créés pour appuyer la décentralisation :**

Dans cette catégorie peuvent être listés :

- La Mission de Décentralisation créée en 1993 par le Décret N° 93001 du 6 janvier 1993 ;
- La Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), créée à la place de la Mission de décentralisation par l'Ordonnance N° 99-003 du 31 mars 1999 ;
- L'Autorité pour le Développement Intégré du Nord (ADIN), créée la loi N°0040 du 7 juillet 2000 pour la programmation et l'appui au développement des trois régions du Nord du Mali, c'est-à-dire Gao, Kidal et Tombouctou ;
- L'Agence Nationale pour l'Investissement dans les Collectivités Territoriales (ANICT), créée par la Loi N°00-42 du 7 juillet 2000 et qui est un EPA dont le mandat est le financement du développement local à travers les Collectivités. Le Décret N°00-386/P-RM du 10 août 2000 fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement précise, en son article 3 les attributions spécifiques de son Conseil d'Administration ;
- Le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), créé par la Loi N°07-072 du 25 décembre 2007 ;
- Le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) créé pour le renforcement des capacités des gestionnaires locaux ;
- Le contrat plan Etat-Région ou District dont les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation ont été fixées par le Décret N° 2014-0644/P-RM du 21 août 2014 ;
- L'ordonnance N°2015-017/P-RM du 02 avril 2015 portant création Les Agences de Développement Régionales créées par l'Ordonnance N°2015-017/P-RM du 02 avril 2015.

De la revue de la littérature, se dégagent plusieurs conceptions de la région et de la régionalisation, présentées ci-dessous.

Essai de conceptualisation : les notions de région et de régionalisation :

Il s'agira d'essayer de définir ici la notion de région et celle de régionalisation qui en découle. Selon le Larousse, la région est un territoire dont l'étendue variable est déterminée soit par une unité administrative ou économique, soit par la similitude du relief, du climat et de la végétation, soit par une communauté culturelle. Cette définition permet d'appréhender les multiples dimensions de la notion, à savoir, la dimension administrative, la dimension économique ainsi que la dimension géographique et socio-culturelle.

Ces dimensions sont prises en compte par V. de la Blache cité par Bakary Touminta. Cet auteur définit la région comme étant une portion de l'espace terrestre dont l'individualisation tient à la très étroite combinaison des caractéristiques physiques, historiques, et aux activités des sociétés qui l'occupent.

Le terme régionalisation est défini par le Dictionnaire constitutionnel comme désignant « l'ensemble des actions menées par le pouvoir central, au sein de l'Etat, pour promouvoir et mettre en place des institutions ou des compétences déconcentrées ou décentralisées, à l'échelon territorial régional ».¹⁸

E. Juillard (1962), également cité par Bakary Touminta, définit la notion de région en l'opposant à celle de l'Etat. Pour lui, la région n'est généralement pas un Etat, mais elle est dotée d'une certaine autosuffisance, nullement dans le sens d'une autarcie économique, mais dans la mesure où la plupart des fonctions et services les plus importants y sont représentés, de telle sorte que la région est capable de satisfaire la plupart des besoins de ses habitants, sa métropole possédant un pouvoir d'impulsion et de décision, et le recours à l'échelon le plus élevé ne concernant que des domaines exceptionnels ou très spécialisés.

Cette position d'intermédiaire entre le national et le local est bien soulignée par Edouard Marcou cité par le document de projet qui définit la régionalisation comme un « processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités

¹⁸ Olivier Duhamel, Yves Meny, Le dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992.

locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux »¹⁹.

Cette définition met aussi l'accent sur l'objectif, la finalité de la régionalisation et les modalités techniques de sa réalisation. Cette approche est sous-jacente à la définition donnée par Ousmane Sy pour qui « la régionalisation est la seconde phase d'approfondissement de la réforme de décentralisation de la gestion des affaires publiques qui met la collectivité Région au cœur du développement du territoire à travers le renforcement 1°) de la légitimité et des pouvoirs de ses organes élus, 2°) de ses capacités humaines et financières et 3°) de ses moyens d'actions dans leur ensemble. » Pour M. Sy dont la définition est centrée sur le Mali, la réforme de régionalisation ambitionne de reconnaître à la Région en tant que collectivité décentralisée « un statut qui lui donne la capacité de mettre en cohérence, en dialogue avec les administrations centrales, les stratégies et programmes nationaux et les priorités et projets des territoires et de coordonner la mise en œuvre du développement du territoire régional dans le respect de l'autonomie et des compétences respectives des communes. La régionalisation vise à faire revivre les territoires régionaux et locaux qui se vident et se meurent »²⁰.

De l'analyse croisée de ces différentes définitions, on peut conclure que la région n'est pas une simple portion du territoire d'un Etat donné, elle est aussi et surtout un espace géographiquement et économiquement cohérent où vit une communauté, espace qui est ainsi occupé, pensé et aménagé par ladite communauté dans un objectif de développement pour la satisfaction des besoins de ses membres et de reproduction. La régionalisation apparaît ainsi comme étant un processus, un ensemble de dispositions institutionnelles et techniques par lesquelles l'entité région comme espace supra local et infra national devient le centre d'impulsion des activités de développement.

De ce fait, elle apparaît comme un élément, un approfondissement du processus de décentralisation.

¹⁹ Gérard Marcou, La régionalisation en Europe, Rapport au parlement européen, page 12 in Global local forum, Initiative « Régionaliser en Afrique de l'Ouest » Quels enjeux et ingénieries pour réussir la région ? Dakar, 2015, p 6.

²⁰ Ousmane Sy, La régionalisation au Mali en trois questions in WWW. Ousmane Sy. net.

Le sondage Mali-Mètre N°6 montre bien comment les maliens définissent la régionalisation. Ainsi, « Près de la moitié des citoyens enquêtés (48,7%) ne sait pas le sens de la « régionalisation ». Ce pourcentage est plus élevé chez les femmes (56,3%) que chez les hommes (40,7%). Parmi les définitions données par ceux qui ont estimé la connaître, on peut noter les plus importantes : autonomie plus importantes pour les régions (22%), indépendance pour les régions (17%), décentralisation renforcée (12%), renforcement de la participation des populations à la gestion de leur région (11%), moins de pouvoir pour Bamako (la capitale) et plus de pouvoir pour les régions (9%) »²¹.

Comme on le verra plus loin, ces perceptions sur la régionalisation recourent quelque part les avis donnés par les acteurs stratégiques. Elles montrent le problème de manque d'information général sur le processus en cours et les incertitudes qui caractérisent une lecture par le prisme de la crise du Nord. Le caractère criard du manque d'information est bien pointé par le sondage Mali-Mètre : « L'analyse selon les villes montre également que les citoyens ignorent également la signification de la « régionalisation » dans toutes les villes. La situation est plus grave à Mopti où plus de 8 enquêtés sur 10 (83,2%) n'ont pu donner un contenu »²².

Le processus de décentralisation et le passage à la régionalisation au Mali ont été soutenus par une abondante production législative et réglementaire dont les principales étapes et les significations seront éclairées à travers l'analyse historique qui suit.

²¹ Friedrich Ebert Stiftung, Mali-Mètre, N° 6, p. 44.

²² Ibid., p. 45.

LA RÉGIONALISATION AU MALI DE LA COLONISATION A NOS JOURS : UNE HISTOIRE EN ZIGZAG

Pour bien comprendre la régionalisation au Mali, il est indispensable de l'appréhender à travers l'histoire de l'organisation territoriale du Mali contemporain. De la période coloniale à nos jours, son contenu a constamment varié, au gré des régimes et des réformes aussi bien de décentralisation que de déconcentration, tantôt hardies ; tantôt timides.

Cette histoire peut, de façon schématique, se décliner en cinq grandes étapes :

- Sous la colonisation ;
- Sous la Fédération du Mali et la Première République ;
- Pendant la période d'exception et sous la Deuxième République ;
- Pendant les quatre premières législatures de la Troisième République ;
- Les initiatives du début de la cinquième législature.

La gestion locale pendant la colonisation : les premières communes :

Pendant la période coloniale, on ne peut pas parler de régionalisation, car les régions en tant que collectivités territoriales ou entités administratives n'existaient pas encore. L'organisation administrative et territoriale coloniale comprenait les cercles, les subdivisions et les postes administratifs. A ces entités administratives, se superposaient les communes de plein et

de moyen exercice et les communes mixtes. Pour rappel, Kayes et Bamako, les premières communes du Mali ont été créées en 1918 sous le statut de communes mixtes²³. Cette communalisation se poursuit par la création en 1953 des communes de Ségou et Mopti, suivies de celle de Sikasso en 1954. Les communes de Bamako, Kayes, Mopti et Ségou furent érigées en communes de plein exercice en 1955²⁴ et celle de Sikasso de moyen exercice en 1956. Par ailleurs, 8 nouvelles communes de moyen exercice furent créées en 1958 : Kita, Nioro, Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao. Sikasso a accédé au statut de commune de plein exercice en 1959.

La régionalisation sous la Fédération du Mali et la Première République : une volonté politique de territorialiser le développement, mais non concrétisée par la suite :

A son accession à l'indépendance en 1960, la République du Mali comptait cinq communes de plein exercice et huit de moyen exercice. La Constitution du 22 septembre 1960 disposait en son article 41 que : les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles les arrondissements, les tributs nomades, les communes, les villages et les fractions nomades. En d'autres termes toutes les subdivisions administratives devenaient des collectivités administratives, qui s'administrent librement par des conseils élus. Mais dans les faits ces conseils n'ont pas dépassé le stade de déclaration de principe ; n'ayant jamais vu le jour à l'exception des communes qui du reste existaient déjà.

Ainsi, lorsqu'on considère la place de la région dans l'organisation administrative et territoriale du Mali, on constate que dès l'accession du pays à l'indépendance, l'Etat entendait lui octroyer un statut de collectivité, mais avec un contrôle renforcé du pouvoir central.

Il est important de noter que cette démarche des autorités de la Première République découle d'un choix antérieur réalisé par la République Soudanaise au sein de la Fédération du Mali. En effet, avant d'accéder à

²³ Kalifa Diakité, Atelier de réflexion sur les relations entre les ASACO et les Communes du 16 au 18 juin 1999, MDRI 15 juin 1999, Rôle et responsabilité des communes.

²⁴ Ces quatre communes ont été érigées en communes de plein exercice par la loi N° 55-1489 du 18 Novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

la souveraineté internationale sous l'appellation de République du Mali, le Soudan et le Sénégal avaient formé une fédération appelée Fédération du Mali. C'est dans ce cadre que l'Assemblée législative de la République soudanaise a adopté la loi N° 60-3/AL/RS le 7 juin 1960 portant organisation territoriale de la République Soudanaise.

Cette loi fixait, en son article 1er, l'articulation suivante pour l'organisation du territoire : les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages pour les populations sédentaires et les tribus et fractions pour les populations nomades. Concernant, la région, aux termes de l'article 2 de ladite loi, elle est administrée par un Gouverneur de région, qui est un haut fonctionnaire nommé par décret pris en Conseil des Ministres. Ce dernier est assisté d'un Conseil de région élu, ayant pouvoir délibérant.

La loi n° 60-5/AL-RS du 7 juin 1960 portant organisation des régions et des assemblées régionales de la République Soudanaise, adoptée le même jour, a créé, en son article 1er, six régions, à savoir Bamako, Kayes, Sikasso, Ségou, Mopti et Gao. Elle disposait, en son article 2, que les régions sont des collectivités publiques dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

A l'analyse des dispositions de la loi n° 60-5, on ne peut s'empêcher de noter que le statut accordé à la région constitue une certaine curiosité juridique qui tranche avec l'orthodoxie de la décentralisation administrative. En effet, la région était administrée par un gouverneur nommé par le gouvernement, assisté d'un conseil représentatif dénommé Assemblée régionale. Cette dernière délibérait dans certaines matières et donnait des avis dans d'autres. Dans les matières où elle délibérait, l'approbation ou le refus d'approbation était prononcé sur proposition du Ministre de l'Intérieur, par décret pris en Conseil des Ministres et signifié au Président de l'Assemblée régionale dans les trente jours qui suivent le dépôt de la délibération.

Une autre attribution de l'Assemblée régionale consistait à établir la liste sur laquelle devaient être désignés les présidents et assesseurs des tribunaux de droit local de premier et deuxième degré.

Par ailleurs, le gouverneur de région, à la différence du commandant de cercle, n'était membre d'aucun bureau politique ; mais il était tenu de maintenir avec les directions politiques locales des contacts aussi étroits que possibles.²⁵

²⁵ 2^{ème} séminaire de l'Union Soudanaise RDA, Bamako les 5, 6, 7 septembre 1962.

Aux dires de certains fins connaisseurs de l'histoire des régions au Mali, la création des régions en 1960 était le fruit d'une réflexion qui avait commencé en 1947, lorsque les autorités coloniales avaient voulu améliorer le fonctionnement des colonies et revoir leurs structures. Ainsi, en 1959, il était prévu de créer 6 provinces au Mali. Selon Boubacar Sow²⁶, les 6 régions, créées en 1960, correspondent à peu près à la configuration de ces provinces, les autorités ayant repris cette idée à l'indépendance : « Elles voulaient des entités administratives et économiques. La Constitution de 1960 les a dotées du statut de collectivités territoriales avec des Assemblées régionales comme principal organe d'administration ». Les raisons de l'institution de la région sont bien expliquées par Amadou Traoré, ancien cadre de l'US RDA : « A l'accession du Mali à l'indépendance, pour une meilleure gestion du pays, il avait été décidé de créer des régions économiques, en tenant compte du fait que certaines localités étaient proches économiquement. Pour l'US-RDA, la décentralisation n'était pas un objectif, mais une action qui s'imposait par le développement. Aussi, y avait-il le plan quinquennal pour l'atteinte des objectifs duquel, chaque région devait accomplir sa part de tâches. Chaque année, on organisait une conférence régionale économique dans chacune des régions. Au cours de la conférence, les membres du gouvernement, les gouverneurs, les commandants de cercle, exposaient ce qu'ils avaient fait dans le cadre de la réalisation du plan quinquennal. Chacun avait le droit à la critique. Après la conférence, la délégation nationale, avec à sa tête le Président Modibo Keita, se rendait dans chaque arrondissement pour vérifier ce qui avait été dit à la conférence. »

Daba Diawara, ancien Ministre, apporte des compléments à cette explication. Il confirme notamment que le découpage actuel a commencé avant l'indépendance : « Je rappelle seulement les lois 60-3 et 60-5 de 1960. Il y a eu également la loi n° 61-129 portant création de la taxe régionale et le Décret n° 93 du 24 janvier 1962 instituant des commissions spéciales dites commissions régionales. Ces commissions qui ont remplacé les assemblées régionales étaient composées des secrétaires généraux du parti et des cadres régionaux. La marche de la décentralisation, sous la Première République, a été freinée à cause de la rébellion et des difficultés économiques consécutives à la sortie du Mali de la zone Franc. » Il explique que pour comprendre les critères de création des régions actuelles, il faut se référer au discours de Madeira Keita prononcé lors du 2ème séminaire de l'US-RDA en 1962 et souligne que « Jusqu' en 1965, on votait le budget d'Etat et les budgets régionaux ». Selon lui, on organisait les conférences économiques

²⁶ Ancien Secrétaire Général du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation et ancien secrétaire général de la Primature.

régionales, chaque année sous la présidence de Modibo Keita et ces initiatives montrent qu'il y avait une volonté de régionalisation. « Chaque année, le Président Modibo Keita présidait les conférences économiques régionales, ce qui témoigne de la volonté des plus hautes autorités depuis l'indépendance de faire des régions des pôles de développement... Les conférences régionales permettaient de considérer la région comme étant un cadre idéal de programmation des actions de développement. »

Cependant, malgré l'existence des deux lois précitées, il n'y a jamais eu d'élection pour mettre en place les Assemblées régionales. Les régions étaient dans les faits administrées par les gouverneurs. En l'absence d'assemblées régionales, ce sont des commissions spéciales qui avaient été mises en place. Celles-ci étaient composées majoritairement des représentants de l'administration, sans pouvoir réel²⁷. Selon Baba Berthé²⁸, les premiers responsables du Mali n'ont pas voulu ériger les régions en entités politiques par peur des velléités irrédentistes ; dès lors, ils en ont fait des régions économiques.

La remarque principale que l'on peut faire à propos des régions créées sous la première République est qu'elles répondaient à un souci de développement fondé sur les plans quinquennaux (qui sous-tendaient l'économie socialiste prônée par l'US-RDA), les actions de développement régional devant être harmonisées avec les actions au niveau national pour une cohérence des politiques.

L'encadré N°1 qui suit exprime les choix qui ont prévalu à la création des régions en 1960.

²⁷ Modibo Keita et Kô Samaké, Recherche sur l'historique de la décentralisation au Mali. De la période coloniale à la 3ème République. Consulté le 24 juillet sur le site <http://mali.penserpouragir.org>.

²⁸ Ancien Ministre, Expert auprès du Haut Représentant du Président de la République pour le dialogue inter-malien.

LA CREATION DES REGIONS EN 1960

(Extrait de la communication de Mamadou Madeira Keita au 2^{ème} séminaire de l'US-RDA, 5,6,7 septembre 1962)

« L'application des principes du parti dans l'organisation administrative »

Ce sont des préoccupations démocratiques qui ont déterminé toute notre structure administrative.

Echelon intermédiaire entre le Cercle et le Pouvoir Central, la Région constitue, avec le village ou la fraction entité administrative, l'Arrondissement, les principales innovations de la réforme de notre structure administrative.

En instituant les régions, le Parti était guidé par une triple préoccupation :

- Souci de déconcentration et démocratisation plus poussée de notre Administration.
- Découpage du pays en régions économiques homogènes pour faciliter l'élaboration et l'exécution des plans d'équipements et d'expansion économique et sociale.
- Education politique et civique des masses ; maintien et renforcement de la santé morale et politique à l'intérieur du pays.

Quant à la communalisation, il est important de noter que l'Assemblée nationale a adopté la loi 66-9/AN-RM du 2 mars 1966 portant Code municipal au Mali. Cette loi a unifié le régime juridique des communes existantes qui sont toutes devenues des communes de plein exercice.

Par ailleurs, de façon générale, le choix du régime « d'option socialiste » combiné aux contraintes imposées de l'extérieur a entraîné une pratique institutionnelle caractérisée par un monolithisme politique de fait, qui n'a pas permis la promotion et le développement de la décentralisation. A l'instar des systèmes politiques centralisés qui se donnent comme objectifs d'assurer l'unité nationale, marqués par la focalisation de tous les efforts pour le développement économique, la verticalité des injonctions politiques unilatérales s'oppose à l'horizontalité des débats, des choix et des décisions des citoyens dans leurs terroirs. Donc la décentralisation et son approfondissement qui est la régionalisation n'ont pu prospérer sous la Première République.

La région sous le régime d'exception et la Deuxième République : la liquidation des acquis, malgré quelques efforts de déconcentration

Lorsque le régime militaire a fait irruption sur la scène politique malienne le 19 novembre 1968, il a reproché au régime de l'US-RDA son autoritarisme et sa violation des libertés et des initiatives citoyennes. Pour autant, il n'a pas institué un système politique meilleur. Au contraire, il a mis en place un monopartisme constitutionnel sur la base de la Constitution du 2 juin 1974 et qui ne deviendra opérationnelle qu'en 1979, après dix ans de vide politique ! Le régime militaire a notamment dissout les conseils municipaux et érigé à leur place des délégations spéciales. L'élection des conseils municipaux ne reviendra de règle qu'à partir de l'installation du parti unique en 1979.

Commentant cette période, Boubacar Sow témoigne : « La décentralisation de l'échelon régional n'a donc pas été mise en œuvre sous la Première République, ni sous la deuxième d'ailleurs. Au début des années 1970, le système des Nations Unies a apporté son appui au Mali pour la réforme de son Administration. Il y a ainsi eu des réformes majeures, notamment celle du système de la fonction publique, la réforme des services publics et la réforme de l'organisation territoriale ». Toujours selon M. Sow : « Les textes de cette réforme adoptée en 1977 ont prévu de transformer les Arrondissements en communes. Il n'était toutefois pas question d'ériger les régions en collectivités territoriales. Mais, il y avait des formes de participation à travers des Conseils non élus et des taxes (parafiscalité) pour financer les actions de développement. En 1988, on a regroupé l'ensemble des cotisations en une Taxe de Développement Régional et Local (TDRL) pour financer les infrastructures dans les Régions, les Cercles et les Arrondissements (écoles, infrastructures de santé, sportives, etc.). Au niveau de chaque Région, il y avait des annuaires statistiques utiles pour élaborer un plan de développement. Ainsi, même si la région n'était pas une collectivité territoriale, elle avait une mission de développement qui était assurée par les structures de l'Etat ». Cette affirmation est confortée par Daba Diawara qui souligne que « Avec l'Ordonnance 77-44, sous la deuxième République, il y avait également une volonté de permettre aux circonscriptions administratives de se développer. »

En effet, en 1977, le régime militaire a adopté l'Ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la

République du Mali. Ce texte dispose, en son article 1er, que le territoire de la République comprend les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages, les fractions nomades et le district de Bamako. Si les régions, les cercles et les arrondissements avaient un statut de circonscription administrative déconcentrée, le District de Bamako, quant à lui, fut érigé en collectivité décentralisée dotée d'un statut particulier et composé de six communes.

Les effets les plus importants de l'Ordonnance 77/44 ont été la scission de la région de Gao en deux régions distinctes, celle de Gao et celle de Tombouctou, ainsi que la création de la région de Koulikoro, Bamako étant devenu un district. Les arrondissements, quant à eux, pouvaient être érigés en communes.

Dans la même foulée, fut adoptée l'Ordonnance n° 77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali qui instituait les conseils de circonscription et les comités de développement. La taxe de développement régional et local (T.D.R.L), issue de la perception des taxes et impôts divers, était également instituée et servait à financer les programmes régionaux et locaux de développement. L'administration a vu ses prérogatives renforcées, en contrôlant et en canalisant l'utilisation de ce fonds vers des actions qu'elle jugeait prioritaires.

En 1982, l'Ordonnance n° 77/44 fut modifiée par la loi n° 82-49/ AN-RM qui institua des conseils de région, de cercle, d'arrondissement dont les membres sont élus pour un mandat de trois ans, pouvant être prorogé par décret pris en conseil des ministres pour un an au plus.

Il convient de noter que la mise en place de ces conseils de circonscription visait à assurer une certaine participation de la population ainsi que des cadres régionaux et locaux à la conception et à la mise en œuvre des programmes de développement.

Le conseil de circonscription était présidé par le chef de circonscription administrative et était composé des membres élus et de représentants d'organismes à caractère socio-économique. Cependant, il apparaît, beaucoup plus comme un organe consultatif dans la mesure où il est simplement consulté, peut donner avis et faire des recommandations sur le programme de développement régional. Les autorités ont également voulu s'assurer du contrôle politique de ces organes en y faisant entrer les responsables politiques (secrétaire au développement du parti) et en le faisant présider par un élu au lieu du chef de la circonscription administrative.

Mais ceux-ci ont cessé de fonctionner dès lors que leur composition a changé et que leur présidence a été confiée à un élu. Le comité de développement, présidé aussi par le chef de circonscription administrative et comprenant les chefs de service technique et les représentants d'organisme à caractère socio-économique est un organe de programmation, de coordination et d'évaluation en matière de développement économique et social.

Dans la pratique, les comités de développement se substituant parfois au conseil de développement ont élaboré et mis en œuvre les programmes de développement régionaux et locaux. Ils ont aussi géré le développement régional et local, la passation des marchés locaux et des contrats, le recrutement et la gestion du personnel contractuel.

Bien que l'ordonnance 77/45 permette en principe d'ériger l'arrondissement en commune, la nature monolithique du régime, à l'instar de celui de l'US-RDA, n'a donné aucune chance à la réalité de la décentralisation. Par ailleurs, les tentatives d'associer les populations et les cadres techniques à la gestion administrative en vue d'initier et de mettre en œuvre un « programme de développement participatif à la base », ont échoué.

Ainsi, comme pour l'US-RDA, les réformes initiées par les militaires n'ont pas abouti à une vraie décentralisation comme cela avait été préconisé à grands coups de propagande. Le fait qu'une seule commune ait été créée en vingt trois ans de pouvoir (celle de Bougouni en 1980) traduit ce désintérêt des militaires et des autorités de la Deuxième République pour la décentralisation. A la veille de la Troisième République le Mali comptait seulement 19 communes.

Cette phrase de Chéibane Coulibaly caractérise assez bien la régionalisation sous les deux premières Républiques : « Historiquement, la création des régions n'avait pas de raisons fondamentalement politiques. Il y avait surtout des préoccupations de maîtrise du processus de développement. L'objectif était de créer des zones d'échanges cohérents. La deuxième République avait également des préoccupations économiques ».

Il faudra attendre le changement politique de Mars 1991 pour voir le pays s'engager dans la voie d'une décentralisation hardie.

La région sous la Transition démocratique et les quatre premières législatures de la Troisième République : le chantier de la décentralisation généralisée :

Après les événements de Mars 1991 qui ont occasionné la chute du régime du Président Moussa Traoré, l'organisation territoriale et administrative du Mali connut un changement significatif avec la création de la région de Kidal par l'Ordonnance n° 91-039/P-CTSP qui abroge l'Ordonnance 77/45 du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali, d'une part et, d'autre part, l'ouverture d'un immense chantier de décentralisation généralisée.

Sous la Transition démocratique, 5 nouvelles communes ont été créées : Banamba, Dioïla, Bandiagara, Niono et Djenné, portant ainsi à 19 le nombre de communes urbaines. Ce chiffre constituait « le nombre de communes le plus bas au monde pour des bâtisseurs d'empires ! » ironisait en 1993, Wamara Fofana, Ministre chargé des réformes institutionnelles sous la transition.

C'est avec la mise en place de la 3^{ème} République du Mali suite aux élections de 1992, élections pluralistes pour la première fois depuis l'indépendance, que les nouvelles élites politiques vont s'atteler à mettre en œuvre les dispositions de la Constitution du 25 février 1992 relative à la libre administration des collectivités territoriales. A cet égard, les articles 97 et 98 constituent des dispositions phares de l'avenir de la décentralisation et qui ouvrent une piste importante pour la création et la dotation des régions en pouvoirs importants.

Mais, certains soutiennent que la décentralisation était un outil de légitimation des nouveaux dirigeants contre le régime de Moussa TRAORE. D'autres affirment que la Communauté des bailleurs de fonds, notamment le FMI et la Banque mondiale voyaient dans ce nouvel outil une façon de diminuer les déficits budgétaires. Mais ce débat peut perdurer.

Il convient de préciser à ce propos, que « la décentralisation au Mali n'est pas une lubie, ni un effet de l'euphorie post- révolutionnaire comme la qualifient certains, mais une nécessité correspondant à des défis réels qui justifient le choix des grandes orientations »²⁹.

²⁹ Moussa Djiré, op.cit

En effet, l'exigence de la décentralisation administrative a été fortement exprimée aussi bien lors de la conférence nationale chargée de faire l'état de la nation et d'élaborer les textes fondateurs de la nouvelle République, que des Etats généraux du monde rural, spécifiquement dédiés aux nombreux problèmes rencontrés par les producteurs ruraux. Par ailleurs, lors des négociations autour du Pacte National, appelé à mettre fin à la rébellion qui a secoué le Nord du pays vers la fin des années 1980, la décentralisation avait été identifiée comme une réponse aux revendications autonomistes présentées par les divers groupes armés. Par la suite, les problèmes de gouvernance étant communs à l'ensemble des localités, il était apparu opportun d'étendre la décentralisation à l'ensemble des localités du pays.

De ce fait, la nouvelle politique de décentralisation vise deux objectifs fondamentaux :

- L'Approfondissement du processus démocratique en vue de positionner clairement l'Etat et la société civile, dans leurs rôles et responsabilités respectifs ; de donner aux institutions locales et régionales, existantes ou à créer, le pouvoir de disposer de certaines responsabilités relevant du niveau central.
- La promotion du développement local en favorisant l'émergence d'initiatives au niveau des différents acteurs de la société civile et l'avènement d'un développement mieux maîtrisé par les populations organisées là où elles vivent.

Dans la dynamique des propositions de la Conférence nationale, la Mission de Décentralisation a été créée pour mener les réflexions et développer les stratégies idoines pour l'élaboration de la loi sur la libre administration des collectivités, le Code des collectivités et les nombreuses lois et décrets d'application de ladite décentralisation. (Voir ci-dessus les lois et règlements adoptés et les institutions mises en place).

Le Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation a été adopté en 2005 sur la base de six (6) principes directeurs qui guident la construction de la décentralisation de la gestion publique ; il s'agit de :

- la libre administration des collectivités territoriales inscrite dans la Constitution ;
- la sauvegarde de l'unité nationale et le respect de l'intégrité territoriale ;
- l'implication des populations dans la création et la gestion de la collectivité décentralisée de base qu'est la commune à travers leurs élus ;
- la gestion démocratique des affaires publiques locales sous le contrôle de l'Etat central ;
- la dévolution de la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local aux collectivités territoriales décentralisées ;

- la progressivité et la concomitance des transferts des compétences et des ressources et du patrimoine public et privé.

Dans l'arsenal législatif, mention spéciale doit être faite de la loi 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali, qui vont constituer les textes fondateurs de la décentralisation au Mali.

Aux termes de l'article 1er de la loi n° 93-008, les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, le District de Bamako, les Cercles, les Communes urbaines et les communes rurales. La région, le District de Bamako, le Cercle et la Commune urbaine ou rurale sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Quant à la loi n° 95-034, elle dispose, en son article 122, que la région est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, composée de plusieurs cercles et ayant une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire.

Initialement, la région a été dotée d'un organe délibérant, l'Assemblée régionale, et d'un organe exécutif, le Bureau de l'Assemblée régionale, comprenant le Président et les Vice-Présidents. A l'instar des autres collectivités territoriales, la région a également été dotée de compétences générales et de compétences spécifiques.

La loi n° 95-034 a subi des modifications avant d'être abrogée et remplacée par la loi n° 2012-007 du 7 février portant Code des Collectivités territoriales. Aux termes de l'article 146 de cette loi, la région est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, composée de cercles, et qui constitue un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions des collectivités qui la composent et de l'Etat. Conformément aux dispositions de l'article 147 de la même loi, l'organe délibérant est désormais dénommé Conseil régional, composé de membres élus en leur sein par les conseils de cercle de la région.

Suite à l'adoption de la loi créant les communes, en 1996, l'ensemble du territoire national fut réparti entre 701 communes urbaines et rurales, augmentées bientôt de deux nouvelles qui porteront le nombre total à 703. Les premières élections communales, suite à la mise en place des dispositifs de décentralisation, ont été organisées dans les 19 premières communes urbaines en 1998 et dans les autres communes en 1999. Avant la fin de l'année, les premiers Conseils de cercle et les premières assemblées régionales (qui deviendront des Conseils régionaux plus tard) ont été mis en place suite à leurs élections. Ensuite, fut mis en place le Haut Conseil des Collectivités, une des huit institutions constitutionnelles de l'Etat.

Une deuxième série d'élections communales fut organisée en 2004, puis une troisième en 2009. Les collectivités sur le fondement du Code des collectivités ont été dotées d'attributions importantes, même si le pouvoir central a eu beaucoup de difficultés pour les transferts des compétences et surtout les divers moyens subséquents.

Par ailleurs, plusieurs institutions ont été mises en place pour piloter la réussite de la politique de décentralisation dont des institutions financières évoquées plus haut, tels que l'ANICT, la DGCT, les différents fonds de développement des collectivités, le CFCT etc.

A la fin du second mandat des conseils communaux, il a été procédé à une évaluation du fonctionnement des collectivités territoriales. Les principaux constats étaient que si les services sociaux de base étaient plus accessibles, la commune n'a pas servi de tremplin pour le développement. En effet, les micro entités ne pouvaient pas impulser le développement. On a compris qu'il faut un cadre territorial plus vaste qui est la région. A partir de 2008, des projets ont été initiés (PARADDER, PADDER) pour impulser le développement local et régional.

La région a donc été identifiée comme le niveau où on pouvait réaliser le développement. A la suite de crise de 2012, on a repris le projet avec le concept de régionalisation.

QUELQUES INSTRUMENTS D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION

L'existence des instruments de mise en œuvre de la décentralisation : Elaboré en 2005, le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) constitue le cadre de référence et d'orientation des interventions dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration. Les deux dispositifs de mise en œuvre du DCPND sont le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT I, PNACT II et PNACT III) et le PDI (Programme de Développement Institutionnel). La relève du PARAD est assurée par le PARADDER qui apporte un appui aux politiques sectorielles nationales et un soutien financier et institutionnel.

L'amorce d'une approche de Développement Economique Régional (DER) : un fonds disponible à partir d'un guichet spécifique de la Dotation d'investissement du « Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales » a été mis en place. Le financement des actions sera assuré dans le cadre du PARADDER pour dynamiser l'économie régionale. Ainsi, pour accompagner le PDI et assurer une véritable convergence dans les actions, l'Union Européenne a initié le Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Régional – PARADDER, qui fait suite au PARAD développé dans le cadre du 9ème FED. Le PARADDER confère au CDI certaines facilités pour la mise en œuvre du PDI, via des devis programme (DP) dédiés.

L'organisation administrative et territoriale connut un nouveau développement en 2011, à la veille de la crise politico-sécuritaire. Ainsi, le Conseil des Ministres du 7 décembre 2011 a adopté un projet de loi portant création de circonscriptions administratives en République du Mali. Selon le communiqué du Conseil des Ministres, la mise en œuvre de la décentralisation depuis 1999 avait montré les limites du découpage se traduisant par l'étendue de certaines régions et de certains cercles ne permettant pas la présence effective de l'administration pour répondre aux attentes des citoyens, la difficulté pour les représentants de l'Etat d'assurer correctement la tutelle sur des vastes étendues ou un nombre élevé de collectivités, l'accroissement et la complexité des questions économiques, politiques et sociales dans les circonscriptions administratives, la difficulté de gestion rationnelle de l'ensemble des ressources.

Pour corriger les insuffisances constatées, le gouvernement a décidé de procéder à un nouveau découpage territorial en vue de mettre l'Administration en adéquation avec les objectifs de sa modernisation assignés dans le cadre du Programme de Développement Institutionnel, de prendre en compte les solidarités communautaires, de mettre en œuvre les objectifs fixés par l'Etat dans le cadre de la décentralisation. Le projet de loi adopté, qui ne concerne que les structures déconcentrées de l'administration territoriale, procédait à l'augmentation du nombre de Régions administratives qui passait de huit à dix neuf, prévoyait la mise en place progressive des nouvelles régions avec leurs démembrements sur une période de cinq ans pour tenir compte des contraintes.

Au cours du Conseil des Ministres qui a suivi, le 14 décembre 2011, le gouvernement a adopté un autre projet de loi portant création des Circonscriptions, Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao et Ménaka. Ce projet de loi consacrait la création de la Région de Taoudénit et de la Région de Ménaka respectivement 9^e et 10^e région du Mali.

De fait, le 2 mars 2012 furent promulguées la loi n° 2012-017 portant création de circonscription administrative en République du Mali et la loi n°2012-018 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal. La loi n° 2012-017 a créée, en plus du District de Bamako, dix-neuf (19) régions qui sont les suivantes : Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudénit, Ménaka, Nioro, Kita, Dioïla, Nara, Bougouni, Koutiala, San, Douentza et Bandiagara. Quant à la loi n° 2012-018, elle a procédé à la répartition des cercles et arrondissements entre les régions qui existaient déjà (Tombouctou et Gao) et les deux nouvelles qui avaient été créées par la loi n° 2012-018.

Ces réformes ne sont pas arrivées à endiguer l'effondrement de l'Etat malien dont les prémisses étaient perceptibles déjà quelques années plus tôt, à travers notamment l'absence de vision politique, la corruption généralisée, la « mal gouvernance » globale et la démission de l'Etat. Le coup de grâce fatidique sera administré par l'action conjuguée de la énième rébellion au Nord, de loin la plus meurtrière et la plus longue et du putsch militaire ubuesque à deux mois de la fin du mandat du chef de l'Etat démocratiquement élu, respectivement en janvier et Mars 2012 ! Ces deux événements vont entraîné l'occupation de plus des deux tiers du territoire national par les mouvements séparatistes et des groupes narco terroristes.

Après la libération d'une grande partie du pays suivie de l'élection d'un nouveau président de la République et d'une nouvelle Assemblée Nationale, se trouve actuellement à l'ordre du jour la question de la refondation de l'Etat malien dont l'approfondissement de la décentralisation et la régionalisation semblent être un axe majeur.

Les initiatives du début de la cinquième législature :

Après le coup d'Etat de Mars 2012, et suite à l'exacerbation des revendications « indépendantistes », les autorités ont une fois de plus appelé tous les protagonistes de la crise et les autres acteurs autour de la table de négociations pour trouver des solutions.

En effet, face à cette grave crise de 2012 et face à certains griefs récurrents, dont le manque de ressources humaines suffisantes pour couvrir les besoins et gérer sereinement les communes, l'insuffisance de moyens logistiques, la rareté de ressources financières, le manque de formation des élus et des personnels, le refus d'intégrer certaines communes au motif que traditionnellement celles-ci sont « inférieures » ou le refus du choix du chef lieu de commune, les Autorités de la Transition et la société civile ont voulu comprendre la réalité de la situation. C'est dans ce contexte, que plusieurs assises ont été convoquées dont les suivantes :

- en Novembre 2012, le « Forum des collectivités locales sur la gestion de la crise au Mali : une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise » organisé par l'Association des Municipalités du Mali (AMM), les Associations des Pouvoirs Locaux (APL), l'Association des Régions du Mali (ARM), l'Association des Collectivités Cercles du Mali (ACCM) en partenariat avec le Ministère en charge des Réformes Institutionnelles et celui en charge de la décentralisation ;

- en Mars 2013, en France, le forum sur « Les collectivités territoriales pour la paix et le développement » tenu dans la capitale de la région Rhône-Alpes ;
- en Mai 2013, à Bruxelles, la conférence internationale sur la thématique « Ensemble pour le renouveau du Mali » pour échanger et valider le « Plan de Relance Durable (PRED) du Mali 2013-2014 ».

Après les élections présidentielles et législatives de 2013, les nouvelles autorités ont fait face à l'application des Accords de Ouagadougou, notamment, elles devaient négocier avec les groupes armés du Nord dont le MNLA dans les 60 jours. Les négociations ont pris du retard et les groupes ont redoublé leurs offensives militaires et diplomatiques.

Il faut dire clairement que la Loi N° 2012-007 du 7 février portant Code des Collectivités donne une place et des attributions non négligeables aux régions. Mais les nouvelles autorités ont préféré rapidement organiser, les 22, 23 et 24 octobre 2013, les Etats généraux de la décentralisation dont l'une des recommandations portaient sur la régionalisation. Lors du conseil des Ministres du 16 avril 2014, le nouveau Président de la République exprimait la volonté de son gouvernement de passer à « la phase 2 » de la décentralisation, en déclarant que « la présente mandature reposera sur le socle de la régionalisation, étape majeure d'une politique de décentralisation » et en instruisant « que soit immédiatement créée dans chacune de nos régions, une agence de développement régional, avec un portefeuille d'actions, des ressources identifiées et des partenaires stratégiques ». Le Code des collectivités a été révisé la même année pour promouvoir l'élection des exécutifs des collectivités territoriales au suffrage universel direct : commune, cercle, région et District de Bamako. La loi électorale aussi a été révisée.

Après un long processus de négociation, le Gouvernement et les groupes armés sont parvenus à la signature de l'Accord d'Alger pour la paix et la réconciliation nationale les 15 mai et 20 juin 2015.

Entre temps, de nombreux progrès avaient été faits dans la réflexion sur les textes de la régionalisation dont la stratégie de mise en œuvre est quasi terminée, après l'adoption du principe des pôles régionaux de développement et les Agences Régionales de Développement. Par ailleurs, plusieurs missions d'études ont été effectuées pour s'enquérir des expériences des pays plus avancés en la matière dont la France et le Maroc etc.

Aujourd'hui, la Direction Générale des Collectivités Territoriales travaille pour la mise en œuvre de la politique de régionalisation, même s'il faut l'avouer, les acteurs politiques et les citoyens en général ont besoin d'en être suffisamment édifiés. Cela est d'autant plus important que les élections

communales et régionales sont censées permettre de mettre en place des institutions territoriales fortes.

Les députés de l'Assemblée nationale, quant à eux, ont tenu, le jeudi 9 juillet 2015, un atelier d'information sur les Agences de développement régional (ADR) et les contrats plans Etat-Région ou du District, afin de s'informer sur les enjeux de la politique de régionalisation au Mali.

De cette revue de l'histoire de la décentralisation, il ressort que le processus de régionalisation au Mali est marquée par des pas hardis, mais également par des hésitations et des revirements qui ont fait que des réformes que l'on pouvait considérer dans les années 1960 comme avant-gardistes n'ont finalement pas été concrétisées ; et lorsque la régionalisation est présentée comme la phase d'approfondissement de la décentralisation, dans le contexte de la crise du nord, elle suscite des interrogations quant au schéma qui est proposé par l'Accord de paix et réconciliation nationale du 15 mai 2015. Elle soulève beaucoup d'enjeux qu'il importe d'analyser pour pouvoir dessiner des perspectives durables.

LES ENJEUX DE LA RÉGIONALISATION

En rapport avec le contexte politique, socio-économique et sécuritaire actuel, les enjeux de la régionalisation doivent être analysés sous le double angle de sa conception en qualité d'outil d'approfondissement de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, d'une part et, d'autre part, en tant que solution à la résolution de la crise du Nord. Par ailleurs, il serait important de croiser les points de vue des acteurs stratégiques sur le processus.

La régionalisation comme outil d'approfondissement de la décentralisation et de la refondation de l'Etat :

Comme déjà noté, les difficultés liées à la mise en œuvre de la décentralisation, ainsi que la crise institutionnelle et sécuritaire que le Mali a connues en 2012, ont conduit les différents acteurs intervenant dans le processus de décentralisation (Etat, collectivités, société civile et bailleurs de fonds) à initier des réflexions en vue d'un approfondissement de la décentralisation. Ainsi, au-delà d'un simple approfondissement de la décentralisation, la régionalisation vise à contribuer à la refondation de l'Etat malien.

■ L'approfondissement de la décentralisation :

Concernant l'approfondissement de la décentralisation, deux rencontres importantes, comme évoqué plus haut, ont été organisées pour permettre aux acteurs susmentionnés de débattre des problèmes et des solutions de la gouvernance locale : le forum national sur la décentralisation (juin 2011) et les états généraux de la décentralisation (octobre 2013).

Ces rencontres, à l'instar de plusieurs études sur le sujet, ont souligné les nombreux problèmes parmi lesquels sont généralement évoqués la non viabilité financière d'un grand nombre de communes, les piétinements dans le transfert des compétences, la persistance des contestations liées à la réorganisation territoriale. Lors de la réorganisation territoriale réalisée en 1996, la création de certaines collectivités s'est heurtée à de nombreuses contestations : les limites des critères d'accessibilité, de distance et viabilité économique; le découpage clanique s'est développé au détriment de la dimension économique ; les limites précises des terroirs et des coordonnées géographiques n'ont pas été prises en compte. La faible implication des communautés dans le fonctionnement des collectivités a réduit leur performance.

Concernant le mode d'élection des maires et des présidents des exécutifs locaux et régionaux, le problème de collégialité qui en découle entraîne souvent, selon certains, la paralysie et le mauvais fonctionnement des bureaux et des conseils communaux.

Pour ce qui est du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, sa mise en œuvre est confrontée à des lenteurs, du fait d'une forte résistance au niveau des ministères et des services déconcentrés.

Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs évoquent la faiblesse des ressources affectées aux collectivités et leur trop grande dépendance des financements extérieurs. Comparés au Produit Intérieur Brut, les transferts globaux de l'Etat aux collectivités territoriales sont très faibles : moins de 1% pendant toute la période 2005-2008. En 2008 et 2009, 93,21% des subventions allouées aux collectivités territoriales proviennent des PTF, tandis que la part du financement national ne s'élève qu'à 6, 79%. Il est noté la faible fonctionnalité des liens de coopération entre collectivités territoriales³⁰.

A la question, pourquoi régionaliser, Ousmane Sy, ancien Directeur de la Mission de Décentralisation et ancien Ministre de la décentralisation, répond : pour « renforcer la légitimité et la crédibilité de l'Etat malien en ajoutant à la mission de délivrance du service public de base de qualité aux populations (l'ambition de la communalisation), la mission du développement économique équilibré et solidaire des territoires régionaux et locaux. »³¹.

³⁰ Cabinet d'Assistance Technique (CATEK), Etude sur le Bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali, Rapport Final, Mars 2011.

³¹ Ousmane Sy, La régionalisation en trois questions in WWW. Ousmane Sy.net.

Pour lui, la régionalisation est appelée à faire revivre les territoires en contribuant à un développement adapté « cousu sur mesure » qui tient compte de la diversité de ces territoires et des populations qui y vivent tout en restant ancrées dans un ensemble national. La régionalisation ne remet pas en cause l'unité du pays et de la nation, au contraire elle la renforce³². La régionalisation est donc la condition pour avoir un pays stable et uni à travers un développement harmonieux, équilibré, équitable et solidaire du territoire national

Les principales recommandations des rencontres susmentionnées concernent, entre autres, le renforcement de la démocratie locale, l'amélioration des services de base aux populations, le financement des collectivités territoriales, le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, le rôle des autorités traditionnelles et coutumières dans la gestion politique locale et nationale, la réorganisation territoriale. En ce qui concerne ce dernier aspect, l'une des recommandations fortes a consisté à considérer que l'approfondissement de la décentralisation passera par la régionalisation.

A la suite de ces rencontres, le gouvernement du Mali a adopté en 2014 un document d'orientation politique intitulé « La régionalisation au cœur du développement institutionnel et territorial ». Dans les premières pages du document, le gouvernement malien expose sa vision politique à propos de la régionalisation en ces termes :

« Le présent document d'orientation propose la régionalisation comme la nouvelle phase de la réforme de décentralisation qui, à travers le développement institutionnel et territorial, ouvre la voie à l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat central et les collectivités territoriales basés sur le partenariat et la régulation. Cela se traduit notamment par la reconnaissance de la prééminence du niveau régional pour coordonner et intégrer les plans et les programmes des collectivités territoriales qui le composent, dans le respect de l'autonomie de ces dernières et de leurs compétences respectives.

La régionalisation qui fera revivre les territoires contribuera, ainsi, à promouvoir un développement plus inclusif qui permettra 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 » .

³² Idem

La régionalisation, considérée comme la deuxième phase de la décentralisation devra être mise en œuvre selon les orientations stratégiques suivantes :

- le renforcement de la légitimité des autorités régionales et locales en tenant compte de leurs diversités ;
- l'amélioration de la gouvernance du développement territorial ;
- le renforcement du rôle des régions en matière d'intégration des actions de développement et de promotion du développement territorial ;
- l'amélioration du dispositif d'accompagnement du développement institutionnel et territorial ;
- La refondation de l'action publique étatique.

■ La refondation de l'Etat :

La régionalisation ne peut pas, ne doit pas être abordée comme une simple politique de développement territorial ou de territorialisation des politiques publiques, mais plutôt comme un des axes de refondation de l'Etat malien.

La décentralisation ne peut néanmoins se suffire à elle-même. Une réforme de l'administration se doit en effet d'être globale. La décentralisation nécessite une déconcentration qui appelle, à son tour, une réforme de l'administration centrale. C'est dans ce sens que l'opérationnalisation du Programme de Développement Institutionnel (PDI) vise à engager une dynamique de réforme institutionnelle en prenant en compte l'ensemble des éléments constitutifs de l'Etat et de l'action publique, les options stratégiques en matière de gouvernance : le désengagement de l'Etat du secteur productif au profit du secteur privé, la décentralisation, le processus de démocratisation, l'organisation de la participation des citoyens au processus de décision, la constitution d'un Etat de droit ainsi que les nouvelles attentes des citoyens qui demandent une amélioration des relations entre l'administration et les administrés. Les objectifs spécifiques du PDI sont :

- Adapter l'organisation de l'administration à l'évolution politico-institutionnelle afin de corriger ses incohérences structurelles et d'accroître son efficacité ;
- Renforcer la gestion publique en vue d'améliorer quantitativement et qualitativement les services offerts aux populations ;
- Mettre les préoccupations des usagers au cœur de l'action administrative afin de redonner une légitimité à l'Etat et renforcer le processus démocratique.
- En termes de déconcentration : des audits organisationnels et de mission pour réajuster les missions des services centraux et déconcentrés ont été réalisés.

Les dynamiques créées sont importantes. En dix ans, le Mali a changé, ne serait-ce que parce que de nouveaux acteurs sont apparus sur la scène politique : acteurs économiques du fait de la privatisation, acteurs sociaux et politiques du fait de la décentralisation et de la démocratisation. C'est là que réside la refondation de l'Etat.

Selon Ousmane Sy, « le défi majeur de la régionalisation est une meilleure intégration politique, économique, sociale et culturelle des territoires et des acteurs, donc la refondation de l'Etat et de ses moyens d'action ».

LES AXES DE REFONDATION DE L'ÉTAT EN LIEN AVEC LA RÉGIONALISATION (OUSMANE SY)

Cette refondation de l'Etat et de l'action publique renvoie à des questions fortes que sont :

1. la mise en place de stratégies politiques et institutionnelles et de méthodes de gestion des affaires publiques plus inclusives des territoires et des groupes humains ;
2. le renforcement de la qualité et de la facilité d'accès des populations au service public ;
3. une réallocation plus juste et équitable des ressources publiques (humaines et financières) entre l'Etat central et les collectivités décentralisées ;
4. une approche et un dispositif de développement économique qui mettent en priorité le territoire et le futur (prospective) ;
5. un renouveau de la politique d'intégration régionale pour mettre plus d'accent sur la coopération transfrontalière et la proximité.

Face aux évolutions internes et externes, l'Etat n'a d'autres choix que de s'adapter ou disparaître.

En relation avec cette dimension se posent bien évidemment les enjeux relatifs à la bonne gouvernance, en l'occurrence celles qui ont trait aux modalités de choix des gouvernants, et au contrôle citoyen sur leurs activités, la reddition des comptes, la transparence dans la gestion des affaires publiques, la participation et l'inclusion des citoyens et dont la résolution déterminera les perspectives de la régionalisation.

La régionalisation comme outil de prise en charge des revendications autonomistes et de prise en compte des dimensions géographiques et économiques du développement :

S'il est indéniable que le choix de la régionalisation découle de la volonté d'approfondir le processus de décentralisation, il est tout aussi indiscutable que son basculement sur le devant de la scène est plutôt lié à la volonté de prendre en compte les revendications identitaires, ethniques et régionalistes. Par ailleurs, une meilleure prise en compte des dimensions géographiques et économiques n'est pas étrangère au choix.

Ainsi selon Baba Berthé, la régionalisation peut être perçue également comme une réponse à la crise : « Il y a eu les rebellions de 1963, 1991, 2006 et 2012. La rébellion de 1963 n'a pas donné lieu à un document négocié. En 1991-1992, il y a eu l'accord de Tamanrasset et le Pacte national. Le Pacte National a consacré le statut particulier des régions du nord qui devaient devenir des collectivités territoriales. Mais, politiquement c'était difficile. On a donc généralisé la décentralisation. Mais la généralisation n'a pas bien fonctionné. Parmi les raisons, il y a, à mon avis, la résistance de l'administration centrale. La décentralisation est une manière d'être de l'Etat. On déplace le pouvoir à la périphérie. Mais beaucoup d'administrateurs ne voulaient pas perdre leurs privilèges. »

En effet, à travers la territorialisation des politiques publiques et la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures, prioritairement dans les régions du Nord, la régionalisation est censée apporter la solution aux revendications autonomistes.

L'accord pour la paix et la réconciliation qui a parachevé les négociations d'Alger entre le gouvernement malien, les mouvements rebelles et les groupes d'autodéfense a posé de nouveaux jalons pour l'approfondissement de la décentralisation au Mali, en même temps qu'il suscite des interrogations.

Ainsi, dans le but de contribuer à l'instauration d'une meilleure gouvernance, l'accord énonce un certain nombre de mesures dont la mise en place d'une architecture institutionnelle fondée sur des collectivités territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus, et également la gestion par les populations des régions concernées, sur la base du principe de la libre administration.

L'accord, dans certains de ses aspects, introduit de changements majeurs dans la décentralisation. Les changements au niveau du cadre institutionnel et de l'organisation du territoire concernent :

- l'élection de l'Assemblée régionale au suffrage universel direct, avec un très large transfert de compétences, de ressources, et de pouvoirs juridiques, administratifs et financiers particuliers ;
- l'élection au suffrage universel direct du Président de l'Assemblée qui est également le chef de l'exécutif et de l'administration de la région ;
- l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des cercles (conseil de cercle) et des communes (conseil communal), dirigés par des bureaux ayant une fonction exécutive avec, à leur tête, un Président du Conseil de cercle et un Maire élus.

Dans la répartition des pouvoirs et compétences, les changements concernent :

- l'établissement et l'application d'impôts et de recettes propres sur la base de paramètres déterminés par l'Etat ;
- la police territoriale et la protection civile ;
- le caractère exécutoire des délibérations des collectivités territoriales dès leur publication et transmission au représentant de l'Etat.

Les changements dans la représentation de l'Etat et le contrôle de légalité concernent :

- le contrôle de légalité a posteriori des actes administratifs des collectivités territoriales dont les modalités d'exercice seront définies par la loi ;
- des consultations entre l'Etat et les régions sur la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat et les organismes publics ou privés concernant ces entités, l'exploitation des ressources naturelles, notamment minières .

Plusieurs autres questions en relation avec les collectivités territoriales sont évoquées dans l'accord, notamment :

- l'engagement de l'Etat à mettre en place, d'ici l'année 2018, un Mécanisme de transfert de 30% de ses recettes budgétaires aux collectivités territoriales, sur la base d'un système de péréquation, avec une attention particulière pour les régions du Nord, selon des critères à déterminer ;
- la rétrocession par l'Etat aux collectivités territoriales concernées d'un pourcentage des revenus issus de l'exploitation, sur leur territoire, de ressources naturelles, notamment minières, selon des critères à définir d'un commun accord ;
- la mise en place d'une Agence de développement régional au niveau de chaque région pour renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage des régions et de permettre un suivi approprié de la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement en faveur des régions ;

- l'engagement de l'Etat à promouvoir les projets de coopération trans-frontalière d'initiative locale.

Selon le sondage d'opinion Mali-Mètre N° 6, l'opinion au sein de la population semble partagée entre ceux qui pensent que la régionalisation est une réponse appropriée à la crise et ceux qui pensent le contraire: "44% des personnes enquêtées pensent que la régionalisation est une réponse appropriée à la crise que traverse le pays depuis 2012 contre 33% qui pensent plutôt le contraire et 23% qui sont sans opinion. Selon le sexe 45% des hommes sont en faveur de la régionalisation contre 43% des femmes"³³. Une édition spéciale, organisée en février 2015 dans les localités de Gao, Menaka et Kidal montre cependant que les habitants de cette dernière localité ne sont pas favorables, dans leur majorité, à la régionalisation : « Dans les zones de Gao et Ménaka, environ six enquêté (e)s sur dix, (respectivement 63,9% et 60,77%), pensent que la régionalisation est une solution à leurs problèmes locaux pendant qu'à Kidal, c'est seulement 16% des populations enquêtées qui sont de cet avis. A Kidal, plus de sept enquêté (e)s sur dix (70,10%) pensent que la régionalisation ne constitue point une réponse adéquate aux problèmes de la cité. Et cette proportion a tendance à augmenter avec l'âge des enquêté(e)s : entre 60% et 68% pour les tranches d'âge de 65 ans et plus et 50-64 ans contre 73% et 71 pour les 18-34 ans et les 35-50 ans. Le niveau d'instruction semble peu influencer sur les réponses »³⁴.

La prise en charge des revendications autonomistes, au-delà d'apporter des réponses aux revendications identitaires traduit aussi un souci de mieux tenir compte des dimensions géographiques, c'est-à-dire spatiales et économiques du développement.

Mais pour que ces enjeux soient bien pris en compte, les défis et les pistes d'actions pertinentes bien identifiées, il est important qu'ils soient bien compris et acceptés des acteurs stratégiques. Le chapitre qui suit fait la synthèse de leurs perceptions sur la notion et la pertinence de la régionalisation.

³³ Mali-Mètre N° 6, op. cit., p. 45.

³⁴ Friedrich Ebert Stiftung, Mali-Mètre, enquête d'opinion, N° spéciale pour Gao, Kidal et Ménaka, janvier-février 2015, p. 67.

Une grande diversité de perceptions de la régionalisation mais un consensus quant à la pertinence de la territorialisation des politiques publiques :

Les acteurs interviewés n'ont pas la même perception de la régionalisation et de ses enjeux, même si un certain consensus se dégage quant à la pertinence de la territorialisation des politiques publiques.

■ Une grande diversité de perceptions :

De façon générale, les acteurs interviewés sont très divisés par rapport au concept de régionalisation et son utilisation au Mali. Avec toute la relativité qui peut marquer une typologie de cette nature, les points de vue exprimés peuvent être schématiquement répartis entre les « pleinement favorables » et les « sceptiques ».

▷ Les points de vue pleinement favorables :

Les points de vue pleinement favorables sont généralement exprimés par les acteurs ayant, d'une manière ou d'une autre, participé à la mise en œuvre du processus de décentralisation et qui, de manière pédagogique, définissent le concept comme étant un approfondissement de la décentralisation et justifient le choix tant du point de vue politique que technique. En plus de ces cadres, des leaders de la société civile aussi se révèlent partisans de la notion et du processus.

Les propos de M. Lassine Boiré, ancien Ministre et Commissaire au Développement Institutionnel illustrent bien cette première tendance : « Pour aborder la régionalisation, il faut partir d'un cadre conceptuel en expliquant que la décentralisation est une modalité d'organisation du territoire et de la gouvernance, dans le cadre de l'offre de service public et de représentation des populations pour la détermination des politiques territoriales et leur mise en œuvre. Dans le processus de décentralisation, il y a deux portes d'entrée : la première étant la communalisation qui aboutit à la création des communes qui sont les échelons les plus proches et qui s'occupent des services de proximité les plus élémentaires ; la seconde étant la régionalisation qui se distingue de la première à cause essentiellement de son enjeu économique ».

En effet, selon Monsieur Boiré, la région est un espace plus vaste que la commune pour permettre de faire des réalisations d'ordre économique. Il explique que « dans l'histoire, les régions n'ont pas toujours été des collectivités au sens réel du terme ; elles ont été souvent des concepts d'aménagement du territoire pour essayer d'adapter des modalités d'intervention de la puissance publique à des endroits qui ont plus ou moins des spécificités qu'elles partagent (région désertique, de montagne etc.) ». De ce fait, la caractéristique physique a ainsi été un élément important pour configurer les régions qui étaient des espaces d'intervention de la puissance étatique. Monsieur Boiré lève une équivoque : « quand on en parle maintenant, on pense que c'est uniquement lié aux négociations de paix. C'est peut être avec ces négociations qu'on a effectivement prêté une oreille plus attentive au sujet, sinon si vous regardez les écrits et les réflexions de la Mission de Décentralisation au Mali, la stratégie était de commencer par les communes, et ensuite essayer de voir les échelons supérieurs qui pouvaient être les cercles ou les régions. En 1995, il y avait eu une étude réalisée par un bureau tunisien DIRASET sur les scénarii de régionalisation au Mali qui avait identifié des espaces en termes d'homogénéité et de possibilité de mise en œuvre de politiques d'aménagement structurantes pour donner corps à des régions dans la stratégie de décentralisation telle qu'elle avait été conçue ». Ensuite, Monsieur Boiré précise que l'autre aspect de la question est que les états généraux de la décentralisation et la rencontre organisée par l'Association des Municipalités du Mali, avant les négociations, avaient demandé la mise en œuvre effective de la décentralisation à travers la régionalisation. Donc, si les négociations ont permis d'avoir une oreille attentive à la régionalisation, le sujet était déjà sur la table ».

Ces propos sont, point par point, confirmés par Ousmane Sy qui, comme souligné, a dirigé la Mission de décentralisation et exercé les fonctions de Ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales, et de Ministre de la décentralisation et de la politique de la ville dans des gouvernements successifs de la Troisième République. M. Sy dont les perceptions de la question ressortent de diverses tribunes publiées sur son site³⁵, précise que la régionalisation, tout comme la décentralisation, n'est pas une question technique, mais politique. Les communes, selon lui, ont beaucoup fait, mais elles ne peuvent pas enclencher le développement des territoires. « Par ailleurs, précise-t-il, on doit avoir le souci de gérer la diversité. Pour toutes ces raisons, la régionalisation apparaît comme une réforme incontournable. »

³⁵ Cf. rapport étude documentaire

Tel est aussi l'avis de M. Borogo Diallo, responsable de la Cellule d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation du Ministère du Développement Rural : « l'avènement de la région fait suite au besoin de rapprocher l'administration des administrés. La région apparaît alors en tant que circonscription administrative et collectivité suite à la décentralisation depuis l'indépendance en 1960. Le choix de création d'une région répond à des critères socioéconomiques, démographiques et culturels. »

En réponse à ceux qui écartent la régionalisation parce qu'elle serait imposée par l'accord de paix et de réconciliation, M. Baba Berthé précise : « le concept de régionalisation n'est pas utilisé une seule fois dans l'accord. Le mot a été évoqué lors des états généraux de la décentralisation comme réponse à la crise institutionnelle. On a l'impression que ça arrive de manière précipitée. Mais, je pense que la régionalisation est la résultante de l'évolution normale des structures administratives. »

Ensuite, M. Berthé, en recourant aux éléments de l'histoire explique que : « Au lendemain de l'indépendance, la Constitution avait prévu que les régions seraient à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Mais, il y a eu des difficultés d'ordre politique qui ont fait que la région n'a pas évolué en collectivité territoriale. Contrairement à certains discours, le Mali n'est pas une nation, ou alors il est une nation multiethnique. Les premiers responsables du Mali n'ont pas voulu ériger les régions en entités politiques, mais en ont fait des régions économiques. Ainsi, on organisait des conférences économiques régionales présidées par le Président Modibo Keita. Ces conférences permettaient de considérer la région comme étant un cadre idéal de programmation des actions de développement. » Selon M. Berthé : « L'introduction de la régionalisation dans notre pratique administrative n'est pas quelque chose de nouveau ».

Selon Monsieur Abdoulaye Sall, Président de CRI 2000, ancien ministre, « la régionalisation est la prise en charge du territoire, il faut occuper toutes les portions du territoire. Selon l'article 98 de la Constitution du 25 février 1992, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus, ce qui signifie qu'on peut aller à la régionalisation. »

Monsieur Mahmoud Dicko, le Président du Haut Conseil Islamique (HCI) aussi proclame son adhésion à la régionalisation, mais demande toutefois de tirer toutes les leçons de l'expérience de la décentralisation. Pour lui, aussi bien la décentralisation que la régionalisation sont à l'ordre du jour : « Non seulement, elles sont d'actualité, mais je pense que ce sont des questions qui se posent en raison de l'évolution du pays. Aujourd'hui, vous n'êtes pas sans savoir que quand on observe les choses, on se rend compte

qu'à peu près 80% de l'économie malienne est concentrée à Bamako. Tous les services sont aussi concentrés à Bamako, c'est un déséquilibre. Je pense qu'il faut aller vers la régionalisation ou bien la décentralisation, je ne sais pas quelle formule, mais en tout cas il faut trouver quelque chose pour déconcentrer un peu Bamako. C'est vrai que la décentralisation n'a pas donné suffisamment de résultat convainquant à cause de l'absence de ressources humaines qualitatives et de volonté politique. Donc, la même chose peut se produire aussi pour cette nouvelle entité qu'est la région si on n'y prend pas garde. » C'est pourquoi le Président du HCI fait une mise en garde : « Il ne s'agit pas seulement de changer de nom pour quitter la décentralisation et aller de l'autre côté, je pense que c'est une volonté politique qui doit aussi être accompagnée par d'autres comme les ressources financières et un accompagnement technique etc. La décentralisation a échoué parce que tout simplement elle a été gérée de façon seulement administrative et les acteurs locaux n'avaient pas beaucoup de rôle ; les chefs de village, les autorités coutumières, traditionnelles, religieuses n'avaient pas en réalité leur mot à dire ; seul le conseil municipal décidait de tout. La population non plus n'était pas tellement intéressée et cette politique était gérée de façon un peu inégalitaire parce que ce sont les partis ou les formations politiques qui gagnaient les élections qui devaient mettre de l'ordre par leurs maires, leurs conseillers. Les autres partis se sentaient exclus ; donc la décentralisation qui est une chose commune a finalement créé des déséquilibres entre les populations. Je crois que ça a amené des tiraillements ; bref, ça a créé énormément de problèmes ».

Ainsi, un grand nombre d'acteurs accueillent favorablement la régionalisation ; ils la considèrent comme étant un approfondissement de la décentralisation et pensent qu'elle découle de l'évolution politique et économique normale du pays

▷ **Les points de vue « sceptiques » :**

Les points de vue « sceptiques » sont tout aussi nombreux. Mais, il convient d'emblée de préciser que ce qualificatif ne désigne pas seulement les opposants à la régionalisation qui se révèlent, en dernière analyse, relativement peu nombreux parmi les personnes interviewées. Il désigne aussi, d'une part, ceux qui sont réservés par rapport à la notion soit parce que, d'un point de vue conceptuel, ils ne partagent pas l'opposition que certains font entre les notions de régionalisation et de décentralisation et, d'autre part, ceux qui pensent qu'il s'agit d'une fuite en avant. Ces trois types de perceptions sont présentés ci-dessous

A. Les réserves conceptuelles par rapport à la notion de régionalisation :

Du point de vue conceptuel, certains acteurs trouvent la notion de régionalisation assez ambiguë. Cette analyse est bien illustrée par l'argumentation du Professeur Chéibane Coulibaly, sociologue et Président de l'Université Mandé Bukari : « J'ai beaucoup de réserves par rapport à la régionalisation, à moins qu'on en donne une définition dans le cadre de la décentralisation. La décentralisation de façon classique ne parle pas de régionalisation, mais de création de régions ; de collectivités territoriales dont une des dimensions est la région. Quand ce concept a été utilisé pour les négociations, j'ai dit qu'il est plus politique, une espèce de néologisme au plan politique pour se sortir des difficultés. »

Selon le Professeur Coulibaly, quand l'idée a été lancée par le Président par intérim, Dioncounda Traoré, ce dernier a dit, en substance, que « la revitalisation de la décentralisation va permettre de résoudre les problèmes par la dévotion du pouvoir aux citoyens. Que cela passe par la régionalisation m'étonne. Je me suis demandé si c'est un choix ou une imposition des bailleurs ». En approfondissant son argumentation, le professeur Chéibane accentue sa réserve vis-à-vis de l'option : « La régionalisation a servi de catalyseur pour la séparation pour certaines régions en Afrique, comme le Katanga en République Démocratique du Congo ou le Biafra au Nigéria. Le concept même est ambigu. On ne peut pas parler de régionalisation qui a un sens politique (la région est une entité politico-administrative) et de pôle de développement. Le contexte des revendications identitaires est tel qu'un concept comme la régionalisation est dangereux, parce qu'ambigu.

Quand on parle des régions, on parle plus de gestion des ressources (qui est politique) que de création de richesses. Le gros problème de la décentralisation au Mali, c'est qu'il n'y a pas de réflexion sur le rôle des collectivités dans la création des richesses. »

Les réserves de Chéibane sont partagées, entre autres par Konimba Sidibé et Tiémoko Sangaré, tous deux présidents de partis politiques, anciens députés, anciens ministres, d'une part et, d'autre part Daba Diawara, également ancien ministre, avec toutefois quelques nuances.

Pour marquer sa réserve, M. Konimba Sidibé déclare au début ne pas savoir ce qu'est la régionalisation, pour ensuite préciser que pour lui : « La régionalisation est un concept venant de l'auto-gouvernance. Donc on attend que le gouvernement donne un contenu précis et adopte également les textes y afférents. En voyant les textes, on saura

jusqu'où le gouvernement veut aller. En effet, les pouvoirs conférés à la région vont définir notamment le contour de la régionalisation dont les modalités sont très diverses, très variables, en partant des formes de décentralisation limitée caractérisées par des pouvoirs limités octroyés à la région jusqu'à la forme pratiquement de fédération qui est la forme la plus aboutie. Quand on prend des pays comme la Suisse ou la Belgique, il y a des régions qui sont véritablement des Etats à l'intérieur de l'Etat, ce qui leur confère le caractère d'un Etat fédéral. Mais maintenant à quel niveau va se situer le Mali dans tout cela ? C'est ça qui n'est pas véritablement clair jusqu'à présent. »

En réalité, Monsieur Sidibé n'est pas contre la régionalisation. Au contraire, il semble même ne pas être contre la forme la plus poussée. Sa réserve semble, d'une part, liée au fait que le contenu au Mali n'a pas encore été défini et, d'autre part à l'approche holistique qu'il préconise et au fait qu'il n'est pas convaincu que la réforme puisse réussir sans la résolution des problèmes de gouvernance auxquels le pays est confronté. Selon M. Sidibé : « Personnellement, si je dois me prononcer par rapport au contenu ou à quel niveau il faut s'arrêter, je dirais que jusqu'à la forme fédérale, ce n'est pas mauvais en soi. Mais il faut se situer dans le contexte particulier du pays qui est que nous sommes dans un Etat faible, très, très faible, et dans ces conditions l'émergence de pouvoir fort que ce soit au niveau local, au niveau régional est une menace totale pour l'Etat. Quand vous prenez le cas d'un pays comme la Suisse où les Etats-Unis qui sont quand même une fédération, chaque fois qu'il y a eu des gens qui se sont rebellés contre l'autorité fédérale ou encore l'autorité centrale, très souvent il y a eu deux choses : soit on les a ramenés à la raison par la force comme dans le cas des Etats-Unis avec la guerre de sécession (l'Etat du Mali ne peut pas ramener les régions par la force parce que maintenant on n'a pas les moyens), soit on les a ramenés à l'autorité centrale dans le cadre de négociation menée par les gens qui en ont la capacité. Là, on sait aujourd'hui que dans le contexte actuel, ça sera très difficile parce que l'Etat malien n'a pas de capacité réelle de négociation pour véritablement mener un processus de ce genre. De ce côté d'ailleurs, la réussite de la négociation se pose au niveau de la région où il faut aussi des acteurs dotés de la capacité appropriée, qui ont une très bonne compréhension de la notion d'Etat central, qui ont les capacités d'analyses appropriées pour trouver des solutions aux problèmes. »

M. Sidibé est réservé parce qu'il ne pense pas que c'est par une énième réforme institutionnelle que l'on peut changer la situation sans une refondation totale du mode de gouvernance.

Daba Diawara aussi affirme ne pas comprendre la régionalisation qui se profile, « même si le concept n'est pas nouveau au Mali. On a l'impression que les gens viennent de découvrir cette notion. »

Ce scepticisme est aussi bien exprimé dans la réponse de M. Tiémoko Sangaré : « Le concept est comme un slogan dont le contenu n'a pas été explicité. Nous avons demandé au Ministre chargé des collectivités territoriales de nous l'expliquer ; ce qui n'a pas été fait. Dans le contexte actuel, la question de l'Etat nation est posée. Il faut interroger nos Etats postcoloniaux qui ressemblent aux Etats coloniaux. Même avec la décentralisation, les nouveaux maires ont eu des réflexes des autorités de l'Etat colonial. L'Adema attend qu'on donne un peu plus d'élément pour comprendre ce qui va se passer. »

M. Sangaré explique qu'on est obligé de s'interroger sur la pertinence des structures des Etats post coloniaux quant à la problématique de développement, « car nos Etats, dans leurs structures et fonctionnement, sont restés coloniaux. Le rapport de l'Etat et du citoyen est resté le même ». Il ajoute que, même avec la décentralisation, les rapports avec les populations et les pouvoirs déconcentrés sont restés les mêmes, car les premières ont toujours considéré les représentants de l'Etat comme extérieurs à la communauté. « Dans ce contexte, la décentralisation peut être une réponse à la question du maintien de l'Etat post colonial comme modèle de développement. La régionalisation qui apparaît aujourd'hui comme un moment fort de cette décentralisation mérite qu'on lui donne une adéquation avec cette attente, mais également avec la nécessité du maintien de cohésion de l'ensemble national ».

Enfin, il souligne qu'il faut plus d'éléments qui permettent de toucher du doigt ce qui va réellement changer avec la régionalisation par rapport à la conduite de la décentralisation depuis son le début de sa mise en œuvre jusqu'à maintenant.

B. Les réserves liées à la controverse sur l'origine de l'option et la crainte qu'elle ne conduise à la dislocation de l'Etat malien :

Ces positions ressortent également en filigrane dans les points de vues présentés ci-haut. Elles sont liées au fait que certains acteurs, tout en adhérant à la régionalisation la considèrent juste comme un choix opéré lors des pourparlers de paix et de réconciliation d'Alger ou un choix imposé de l'extérieur, pour résoudre la crise du Nord, alors que d'autres sont plutôt inquiets qu'elle ne conduise à une partition du pays. Dans certains propos, on retrouve les deux considérations.

Il en est ainsi du point de vue exprimé par M. Assibit Ag Akado, consultant. Selon lui, « la régionalisation est un dispositif nécessaire pour le développement du pays, à condition qu'elle soit bien réfléchie et bien menée. Malheureusement, la régionalisation qui nous est proposée, est motivée par la pression des groupes armés Touaregs et Arabes séparatistes soutenues par des puissances extérieures. La décentralisation qui l'a précédée à partir des années 1990 a été aussi impulsée par les mêmes communautés. C'est ce qui nous met dans un état de questionnement : est-ce que la régionalisation en cours est une véritable demande des populations ? Est-elle le fruit d'une réflexion raisonnée des autorités du Mali ? A mon avis, la réponse est mitigée. Je pense que c'est une régionalisation imposée par les velléités indépendantistes de certains groupes Touareg et Arabes, qui acceptent mal l'autorité des Noirs. La mise en avant des spécificités géographiques, socio-économiques, culturelles et historiques des régions du Nord que certains appellent Azawad, cachent à peine le Régionalisme ou Fédéralisme que l'on veut dissimuler sous le vocable Régionalisation.»

M. Ag Akado poursuit : « La régionalisation, quand elle est produite par un Etat fort (bien structuré, bien organisé, qui fonctionne bien), c'est une bonne chose, mais c'est une mauvaise chose quand l'Etat est faible. Un Etat déliquescant ne peut pas conduire une bonne régionalisation. Il y a des risques que la nation éclate.»

Cette approche est largement partagée par les responsables du Réseau des Communicateurs Traditionnels, RECOTRADE, (Cheick Oumar Soumano et Sékou Dembélé) qui disent : « Autant nous sommes d'accord pour la régionalisation poussée, autant nous pensons qu'il faut la construire sur des bases économiques. La régionalisation envisagée inspire la peur à notre niveau, parce qu'elle peut donner lieu à une fracture sociale. On a l'impression que les gens qui ont réclamé l'autonomie avec des armes, l'ont obtenue avec cette régionalisation. Il y a des secteurs qui doivent être uniquement réservés à l'Etat (sécurité, éducation, exploitation des ressources du sous-sol.) »

M. Gaoussou Drabo, journaliste, chroniqueur de la vie politique malienne et ancien ministre pose sa réserve sous forme de questionnement : « Une question fondamentale mérite d'être posée : la régionalisation constitue-t-elle le prolongement logique de la décentralisation ou représente-t-elle un choix d'opportunité, choix suscité par une conjoncture particulière, en l'occurrence le traitement de la crise au Nord du Mali ? Au cours de ces dernières années, on se rendait bien compte

que la mise en œuvre de la décentralisation restait décevante, mais les réflexions sur les insuffisances constatées donnaient l'impression de ne pas progresser. La décentralisation telle qu'elle est pratiquée a montré ses limites. La nécessité de la réformer était donc indiscutable, mais c'est la méthode utilisée pour le choix de la régionalisation qui pose problème. En effet, c'est sous la pression des événements, et plus précisément sous la pression du règlement de la crise au Nord du Mali, que va se faire le grand bond en avant que constitue la régionalisation »

C. Les perceptions non favorables à la régionalisation :

Il est peut être excessif de caractériser les points de vue exprimés ici de « défavorables », dans la mesure où, comme annoncé plus haut, les uns et les autres ne sont pas en principe contre la territorialisation des politiques publiques ou même l'approfondissement de la décentralisation. Mais les termes souvent utilisés pour expliquer les réserves sur le processus incitent à leur donner un tel qualificatif.

Il convient toutefois de noter les nuances dans le scepticisme des positions exprimées. Ainsi, l'ancienne ministre Aminata Dramane Traoré, l'ancien Premier Ministre Ahmed Mohamed Ag Hamani, Amadou Koita Président du PS Yelen Coura et le Doyen de l'USRDA, Amadou Seydou Traoré expliquent leurs réserves par le fait qu'ils considèrent qu'il y a une sorte de fuite en avant. Alors que le pays a plutôt besoin de réformes profondes, on vient agiter la régionalisation comme un remède miracle. Pour eux, il s'agira d'une énième réforme si les questions de fond, relatives entre autres, à l'adoption d'une véritable politique de développement économique, de transparence de la gestion des affaires publiques et d'indépendance vis-à-vis de l'extérieur, ne sont pas tranchées.

Ainsi pour Ahmed Mohamed Ag Hamani : « La régionalisation va favoriser les tendances centrifuges ; les populations vont revendiquer les terres et les ressources naturelles. Ceci n'est pas conforme à la Constitution. Certaines puissances économiques encouragent cela pour leurs intérêts, pour exploiter les ressources. La régionalisation actuelle menace les acquis de notre peuple, à savoir l'intégrité territoriale, l'unité nationale. On revendique les identités pour les intérêts. ».

M. Ag Hamani propose de « revenir à ce que nous avons depuis longtemps : la décentralisation au niveau de la commune. Les gouvernements régionaux ne vont pas développer les communes. La question de la représentativité se posera, car certains groupes ne seront pas représentés. Il y a un risque de conflits au niveau des régions ».

Cette inquiétude est largement partagée par Amadou Koita : « la régionalisation n'a pas été mûrie par le peuple malien, conçue par le peuple malien, mais imposée par un accord. Or tout ce qui est imposé a des conséquences désastreuses, parce qu'il n'a pas été bien préparé. Ensuite, nous sommes dans un processus de décentralisation qui couvre une vingtaine d'années. Il aurait fallu d'abord faire l'évaluation de ce processus de décentralisation, voir ses forces et ses faiblesses et décider si on pouvait passer à la régionalisation. La régionalisation proposée a tendance à être du régionalisme. Nous sommes un Etat-nation où la diversité est une force et une faiblesse. Nous avons connu des difficultés au nord du pays qui se sont accentuées par la faiblesse de l'Etat. Si on avait un Etat fort, je ne pense pas qu'on en arriverait à ce niveau. Aller à un accord qui demande la régionalisation, alors que le peuple malien n'est pas outillé, risque de provoquer l'émiettement total de l'Etat. Voilà pourquoi, nous avons des inquiétudes ».

M. Koita précise que si la régionalisation était une étape de renforcement du processus de décentralisation où l'Etat serait toujours présent pour jouer son rôle a priori et non a posteriori, on pouvait être d'accord pour tenter l'expérience. « Mais aujourd'hui, nous avons des inquiétudes et nous estimons qu'on doit faire extrêmement attention, car on risque d'assister à l'éclatement du Mali. »

« Les réformes sont bien nécessaires, mais la priorité aujourd'hui est de régler les problèmes sécuritaires, ramener la paix et la stabilité. Après, on fait une évaluation pour savoir si on doit aller à la régionalisation. Mais, ça devrait être dans le cadre de la décentralisation où les élus régionaux seront les principaux acteurs du développement de leurs régions et l'Etat, dépositaire de l'intérêt général, veillera à ce qu'il n'y ait pas de dérapage. En ce moment, il n'y aura pas de problèmes. Mais un Etat qui s'engage dans une réforme qui risque de lui faire perdre certaines fonctions régaliennes, ceci nous fait peur. »

Mamadou Minkoro Traoré, Président de l'Assemblée Permanente de la Chambre des Métiers soulève aussi la question de la nécessité de l'évaluation de la décentralisation : « la régionalisation est une volonté politique pour répondre à une crise, mais elle fait craindre une division du pays sur des bases ethniques. La décentralisation en cours n'a pas été évaluée et on nous propose une autre réforme ».

La position du Doyen Amadou Traoré est relativement tranchée : « la plupart des problèmes d'aujourd'hui ont des sources très anciennes et ces sources-là ne sont pas connues pour la plupart : par exemple

aujourd'hui on est en train de régler ce qu'on appelle l'affaire de la rébellion, mais je suis sûr que le principal handicap est que les autorités d'aujourd'hui ne savent pas à quoi elles font face. Les gens qui viennent avec des armes et des munitions, avec un langage, une demande, vous leur proposez une décentralisation administrative, ce n'est pas ça la réponse aux armes. La solution administrative n'est pas une solution pour résoudre l'équation de l'insécurité, mais les autorités ne savent pas parce qu'elles sont en train de gérer la version de l'étranger qui ne cherche qu'à nous créer des problèmes et par paresse intellectuelle, et par manque d'information, nos cadres adhèrent à cela facilement et ils suivent ces étrangers ».

De la même façon, pour Aminata Dramane Traoré, la régionalisation n'est pas la solution aux problèmes du Mali : « On a idéalisé la décentralisation pour consolider la démocratie, mais une fois les élus mis en place, les choses dépendaient d'eux, mais également du système de développement dans lequel on s'est inscrit, c'est-à-dire le système de libéralisme économique. C'est la nature de l'économie au Nord qui est la cause fondamentale du problème. On doit se demander ce qu'on a voulu faire, qui n'a pas marché et qui s'est soldé par les prises d'otages, des stratégies de survie, de désespoir... ».

De la synthèse de cette section, il ressort qu'il n'y a pas une unanimité sur la régionalisation. Alors que certains acteurs y sont largement favorables, d'autres sont réservés ou sont carrément contre. Ces divergences reflètent de façon générale, soit des différences d'approches (méthodologiques), soit des différences d'options politiques, les acteurs altermondialistes ou ceux qui en sont proches ou certains de l'opposition politique demandant de ramener le débat au niveau de la réforme globale de l'Etat malien et des relations internationales. Par contre, le point relatif à la territorialisation des politiques publiques a fait l'objet d'un consensus plus large, même si à ce niveau des nuances sont également perceptibles.

■ Un consensus presque général des acteurs à propos de la pertinence de la territorialisation des politiques publiques au Mali :

Dans cette section, il s'agit de restituer, en complément à la première question, les points de vue des acteurs sur la nécessité ou non de territorialiser les politiques publiques.

De façon générale, les personnes qui se sont prononcées se disent favorables, avec toutefois des nuances dont la prise en compte nous amène à les classer en trois groupes.

▷ **Les partisans d'une approche dialectique** : la complémentarité entre approche sectorielle et approche territoriale

Selon Lassine Bouaré, « la question de la territorialisation des politiques sectorielles est un vrai faux débat. D'abord une politique publique n'est rien d'autre qu'une stratégie pour atteindre des objectifs précis. L'approche territoriale permet sur la base d'un objectif précis de combiner souvent les différentes possibilités d'atteindre le même objectif. C'est pourquoi, la territorialisation des politiques a l'avantage de tenir compte des spécificités des uns et des autres pour compléter l'approche sectorielle. Le deuxième argument est simplement économique ; si vous ne faites que « sectorialiser », étant donné que le choix repose sur les avantages comparatifs et les économies de moyens, l'ensemble des actions avantageuses concentrées au niveau national peuvent exclure certaines régions.

Aucun développement ne peut réussir systématiquement par une approche sectorielle. Si on ne fait que des politiques sectorielles, on va juxtaposer des choses qui ne se complètent pas. L'approche sectorielle et l'approche territoriale sont complémentaires dans la pratique. Faire le sectoriel sans le territorial ou le territorial sans le sectoriel n'a aucun sens. »

Ce point de vue est partagé par Ousmane Sy qui affirme : « Pour moi, les régions devraient être des pôles de développement économique. Il faut gérer le Mali comme un territoire et comme des territoires. Il faut mettre en place des stratégies de politiques sectorielles, mais territorialisées. La territorialisation, c'est le dialogue entre l'Etat et les territoires ! »

Monsieur Sy illustre la nécessité de la territorialisation par un constat qu'il a fait lors d'une tournée officielle au Nord du pays quand il était ministre. Dans un des cercles, il a remarqué un grand bâtiment flamboyant neuf, presque englouti par le sable. Il a demandé ce que c'était, et on lui a répondu que c'était la résidence du Préfet, construite dans le cadre d'une décision gouvernementale de construction de résidences convenables pour tous les Préfets. Or, la localité, très désertique, était habitée seulement une partie de l'année. Pendant la période où elle était presque vide, le Préfet déménageait dans la capitale régionale. A l'évidence, une tente confortable aurait été plus appropriée pour cette localité ! En matière de développement, le prêt à porter est inconcevable et c'est la territorialisation des politiques publiques qui permet d'éviter une telle pratique.

Mais la territorialisation suppose aussi le respect de la subsidiarité, c'est-à-dire la programmation et la réalisation de l'action au niveau le plus approprié. Telle est la démarche prônée par Borogo Diallo : « Il faut tout territorialiser pour permettre un développement équilibré à l'échelle nationale et régionale. Il y a un lien entre le niveau communal et la région, car le niveau communal a des acquis qu'il faut élargir à la région. Pour ce qui concerne le cercle, il convient de réfléchir à sa place et d'engager des concertations. La territorialisation des politiques de développement concerne tous les domaines, mais il faut tenir compte de la vocation spécifique de chaque région. »

Pour Naffet Kéita, sociologue et professeur d'université, « la régionalisation fait partie des réformes qui vont permettre de renouveler le corps d'Etat et en même temps élargir les représentations locales en tenant compte des spécificités. Le problème au Mali est que l'Etat avait voulu gérer les problèmes en refusant de toucher à la diversité. »

Pour Baba Berthé, « Pour approfondir la décentralisation, la commune ne paraît pas un cadre géographique approprié pour les projets de développement d'une certaine importance. Il en est même pour le cercle. Aussi, a-t-on voulu faire de la région le point nodal du développement. La région est un cadre pertinent géographiquement et sociologiquement. Mais, cette pertinence peut conduire à des replis identitaires. »

▷ **Un positionnement absolu en faveur de la territorialisation des politiques publiques :**

Ainsi peut être caractérisée la position d'Abdoulaye Sall qui récuse la propension à accorder la priorité aux politiques sectorielles nationales. Pour lui : « La régionalisation permet de sortir des politiques sectorielles. Il faut partir des territoires pour construire les politiques publiques et non l'inverse. Il faut rompre avec le schéma actuel et partir des territoires et de leurs potentialités pour créer les politiques publiques. Il faut créer les instances de mise en synergie et de mise en relation et mettre en application le principe de subsidiarité. »

▷ **Oui à la territorialisation, pour mieux documenter et mieux éclairer le débat sur les inégalités régionales :**

Il convient de noter que Konimba Sidibé, en argumentant son option pour la territorialisation a évoqué un élément important relatif, entre autres, à la documentation des mobilisations des fonds en faveur des différentes régions et de la participation de leurs ressortissants à la gestion des affaires

publiques : « Je pense que la territorialisation des politiques publiques est une nécessité, d'abord pour que le débat sur le développement inégal régional soit fait sur la base de chiffres clairs et non de rumeurs. Aujourd'hui, l'argument central pour justifier la régionalisation consiste à dire que les régions du Nord ont été délaissées. Sur l'inégal développement des régions, nous n'avons pas d'informations claires et suffisantes. Si on fait la comptabilisation des différentes régions dans le management public, les régions du nord ont eu trois (03) premiers ministres sur quatre (04) depuis 2002 ; c'est quand même beaucoup, sans compter qu'un touareg a été le Vice-Président de l'Assemblée Nationale pendant plusieurs législatures. Il y a également le Président du HCC et les directeurs de beaucoup de projets qui étaient tous du nord. Donc, si on sort les vrais chiffres, moi, personnellement je ne suis pas convaincu qu'il y a eu une sous-représentation des populations du Nord dans le management public au niveau central. Donc, la territorialisation permettra de mettre ça sur la table clairement et nettement. »

Plusieurs interlocuteurs n'ont pas abordé la question relative à la nécessité de la territorialisation des politiques publiques ; ceux qui l'ont abordée ne l'ont pas contestée. Par contre, une certaine défiance est perceptible dans le positionnement de certaines des personnalités défavorables à la régionalisation.

LES DÉFIS ET PERSPECTIVES DE LA RÉGIONALISATION

Les perspectives de la régionalisation seront dessinées par les réponses que l'Etat malien, les acteurs nationaux et locaux apporteront aux contraintes et défis qui doivent être identifiés et traités avec efficacité. A cet effet, il était particulièrement important de recueillir les pistes de solutions préconisées par les acteurs.

Les principaux défis :

La réforme de régionalisation sera confrontée à des défis de divers ordres. Certains sont liés aux problèmes intrinsèquement liés à la régionalisation alors que d'autres sont liés aux problèmes globaux auxquels le pays est confronté, notamment, les problèmes de réconciliation et de cohésion nationale. Nous les regrouperons en défis d'ordres économique et territorial, socio- politique et institutionnel.

Avant, il convient de voir ce que les citoyens ordinaires pensent des risques liés à la régionalisation, à travers Mali-Mètre 2015 : « L'aggravation de la corruption est le principal risque ou le danger pour la population enquêtée (soit 23,3%) parmi les citoyens qui ont affirmé connaître la régionalisation dont 20,7% pour les femmes et 25,2% pour les hommes. A ce jour s'ajoutent d'autres commel'affaiblissement de l'autorité centrale (12,5%), l'instauration du népotisme (12,4%), et l'aggravation des inégalités de développement entre régions (12%). Toutefois, il convient de signaler qu'une proportion non négligeable (12,5%) pense plutôt que la régionalisation ne comporte aucun risque »³⁶.

³⁶ Mali_Mètre N° 6, op. cit., p. 49..

■ Les défis d'ordre territorial et économique :

En considérant la région comme le niveau pertinent pour le développement, il est important de s'interroger sur les conditions pour assurer la réussite des actions à réaliser. La territorialisation suppose aussi une bonne prise en compte des solidarités existantes, des homogénéités et cohérences géo-démographiques et économiques. La question qui ne manquera pas de se poser sera relative au maintien ou non des régions actuelles, à la création ou non de nouvelles régions. Pour éclairer ce débat, il serait important de rappeler les différentes hypothèses qui ont sous-tendu la démarche de la Mission de Décentralisation.

Sur le plan géographique, les régions du Mali ont des superficies inégales. La région de Kayes couvre une superficie de 120 760 Km², représentant 9,7 % de la superficie totale du territoire national, pour une population de plus de 1 600 000 habitants répartie entre 7 Cercles et 129 communes. La région de Koulikoro couvre une superficie de 90.120 Km² avec une population estimée à 1.625.436 habitants. La région de Sikasso qui est peuplée de 1.839.747 habitants, couvre une superficie de 71.790 km². Quant à la région de Ségou, elle a une superficie estimée à 62 504 km², soit 5% du territoire national. La région de Mopti couvre une superficie de 79 017 km², soit 6,3% du territoire national. La région de Gao couvre une superficie de 170566 km² soit 13,7% du territoire national. La région de Tombouctou couvre une superficie de 497.926 km² soit 40% du territoire national. La région de Kidal est la huitième région administrative du Mali. Elle s'étend sur 260 000 km².

Le rappel des superficies des régions amène à s'interroger sur le découpage découlant de la loi n°2012-017 du 2 mars 2012 portant création de circonscription administrative en République du Mali. Selon ce nouveau découpage, la région de Kayes est scindée en 3 régions (Kayes, Kita et Nioro), la région de Koulikoro est scindée en 3 régions (Koulikoro, Dioïla, Nara), la région de Sikasso est scindée en 3 régions (Sikasso, Bougouni et Koutiala), la région de Ségou est scindée en 2 régions (Ségou et San) la région de Mopti est scindée en 3 régions (Mopti, Bandiagara et Douentza), les régions de Tombouctou et de Gao restent dans leurs limites actuelles, la région de Kidal est scindée en 3 régions (Kidal, Ménaka et Taoudénit).

Au-delà des raisons évoquées par le gouvernement, il convient de s'interroger sur la pertinence économique, les aspects socio-démographiques de ce découpage : comment réussir un développement harmonieux national et territorial ? Quelle répartition des compétences et des ressources entre l'État et les régions ? Quelles mesures pour le transfert des compétences ? Comment faire pour que la régionalisation ne conduise pas à des replis

identitaires ou régionalistes ? Les moyens financiers et techniques à mettre en œuvre pour assurer la réussite de la réforme ? Comment identifier les avantages comparatifs des régions et quels outils techniques mettre en place pour les exploiter ?

■ **Les défis d'ordres socio-politique et institutionnel :**

Ces défis concernent les questions liées à la sauvegarde de la cohésion nationale, en relation avec la mise en œuvre des dispositions de l'accord pour la paix et la réconciliation nationale, d'une part et, d'autre part les questions institutionnelles liées à la régionalisation et la réforme de l'Etat.

▷ **La sauvegarde de la cohésion nationale :**

Un des défis centraux auxquels le Mali sera confronté sera la sauvegarde de la cohésion nationale dans le contexte de la régionalisation et de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation nationale.

En effet, l'analyse des différents accords que l'Etat du Mali a signés avec les différents mouvements rebelles révèle quelques questions problématiques, notamment celles relatives à l'Azawad en tant qu'entité, d'une part et, d'autre part, celles liées aux relations entre l'Etat malien et les régions du Nord.

En ce qui concerne l'Azawad, qui est, comme la littérature le montre, un espace géographique, le glissement vers une conception politique de cette notion géographique a été favorisé par le fait que les différents accords ont été signés par des groupes rebelles qui se faisaient appeler mouvements de l'Azawad. On peut, par exemple, lire dans le Pacte National : « Le Gouvernement de la République du Mali et les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad dénommés les deux parties dans le cadre du présent Pacte... ». Mais selon Balla Diarra, la déclinaison de l'Azawad en un territoire politique est dangereuse car spécieuse³⁷. Il n'est donc pas étonnant que cette appellation soit au centre d'une grande controverse entre l'Etat malien et les groupes qui ont déclenché la rébellion de 2012. Finalement, l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale signé le 15 mai 2015 a prévu, en son article 5, l'organisation, pendant la période intérimaire, d'une Conférence d'Entente Nationale qui devra « prendre en charge la problématique de l'Azawad ».

Quant aux relations entre l'Etat et les régions du Nord, les accords ont contribué à singulariser ces régions en leur conférant un statut particulier.

³⁷ Cf. Balla Diarra, op cit.

Le Pacte national, en son titre III, détermine le contenu de ce statut particulier qui faisait des régions du nord des collectivités territoriales avec des larges compétences (développement économique, sécurité et maintien de l'ordre, entre autres) et des organes élus (Assemblées et organes exécutifs élus au sein des Assemblées).

Par ailleurs, les accords ont organisé le démantèlement du dispositif militaire de l'Etat dans les régions du nord et la création de structures de maintien d'ordre locales (Pacte National et Accord d'Alger de 2006).

Au-delà de ces différents accords dont les conséquences étaient importantes sur le paysage institutionnel, on peut également noter qu'en 1993, c'est par une Lettre circulaire qu'on avait créé les Collèges Transitoires d'Arrondissement (CTA) qui regroupaient les notables des localités et qui étaient chargés de gérer les affaires de ces localités en l'absence des administrateurs territoriaux qui avaient abandonné les zones du nord. Cette situation a amené certains à s'interroger sur le fait de savoir si le nord du Mali n'était pas devenu une zone d'expérimentation institutionnelle³⁸.

Une des préoccupations majeures de l'Etat et de l'ensemble des acteurs reste la création de conditions permettant d'assurer une réconciliation nationale solide, la justice et l'équité car le processus de paix engagé est d'une telle fragilité qu'il suffit d'un rien pour que tout bascule.

▷ **La mise en place d'institutions efficaces :**

Comment améliorer les institutions existantes et quelles nouvelles mettre en place pour assurer la réussite de la régionalisation et la réforme de l'Etat ? Quelle répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les régions, d'une part et, d'autre part, entre ces dernières et les entités infra-régionales ? Comment assurer une plus grande inclusion des légitimités traditionnelles et religieuses ? Comment améliorer la qualité de la gouvernance, en l'occurrence, quels mécanismes pour assurer une meilleure sélection des gouvernants, un meilleur fonctionnement des organes de gestion ? Quel système de reddition des comptes mettre en place.

En outre plusieurs interlocuteurs ont fait état d'un certain nombre de problèmes qui pourraient être des handicaps au développement des régions.

Ainsi, Aminata Dramane Traoré fait un lien entre la situation que vit le Mali et le contexte international. Selon elle, « le Mali et ses régions évoluent dans

³⁸ Cf Amadou Keita, op. cit.

un contexte d'ouverture économique qui les fragilise et qui hypothèque toutes les actions de développement ».

De son côté, Ahmed Mohamed Ag Hamani pense que ce qui hypothèque le développement des régions, ce sont « l'immensité du territoire et l'absence de moyens humains et matériels. Il faut donc désenclaver et sécuriser le territoire. Il faut également bien former les agents et mettre à leur disposition les moyens qu'il faut pour travailler ».

La question des ressources humaines évoquée par Ahmed Mohamed Ag Hamani constitue également une préoccupation pour Gaoussou Drabo, pour lequel la qualité des ressources humaines est cruciale et détermine tout le reste. Selon lui « la question cruciale que devra résoudre la régionalisation est celui de la qualité des ressources humaines qui vont servir à la base. Le facteur humain sera très important dans la mise en œuvre de la réforme. ».

Tels sont les principaux défis auxquels la régionalisation sera nécessairement confrontée. Les acteurs stratégiques y apportent des pistes de réponses qui méritent d'être approfondies pour dessiner la voie malienne vers la régionalisation.

Quelques pistes de solutions :

Il convient de noter qu'à l'exception des pistes indiquées dans le document cadre de politique de décentralisation, et des documents des Etats généraux de la décentralisation, d'une part et, d'autre part, des réflexions menées par Ousmane Sy sur son blog et des bribes de réflexions produites dans des articles consacrés à d'autres thèmes, la littérature malienne s'est très peu intéressée à la question de la régionalisation. Ces réflexions soulèvent cependant des questions importantes auxquelles l'Etat et les autres acteurs doivent fournir des réponses appropriées pour réussir la réforme. Il importe d'enrichir ces questionnements et propositions avec ceux produits dans le cadre de l'analyse des perspectives de la décentralisation par les acteurs stratégiques.

■ **Mettre en place des stratégies et outils pertinents pour le développement régional :**

Les enjeux économiques portent sur les stratégies pour stimuler le développement des régions, en lien notamment avec les politiques en faveur du secteur privé local, la valorisation des potentialités locales et la création

de la valeur ajoutée. Il faut rappeler que le développement économique fait partie des questions qui se trouvent au centre des débats sur la régionalisation. En abordant l'histoire de la création des régions au Mali (voir supra), les différents interlocuteurs avaient mis l'accent sur la place qui avait été accordée à la région comme entité économique. On a ainsi évoqué la notion de « région économique », notamment sous la première République.

Pour ce qui concerne la phase de régionalisation qui se profile, se pose véritablement la question des stratégies pour stimuler le développement économique des régions. A ce sujet, les différentes personnes interviewées ont donné des avis divers, en fonction desquels on peut les classer en deux groupes. Certains acteurs, qu'ils soient favorables ou non à l'idée de la régionalisation, ont proposé des stratégies d'actions à mettre en place pour favoriser le développement des régions. D'autres, au contraire, ont mis l'accent sur les handicaps qui pourraient contrarier les actions de développement.

▷ **Les propositions relatives à la stratégie générale de développement :**

Concernant la stratégie générale du développement économique de la région, des pistes pouvant être considérées comme complémentaires ont été proposées par Chéibane Coulibaly, Lassine Boiré, Konimba Sidibé et Borogo Diallo.

Pour Chéibane Coulibaly, « il faut bien définir la problématique régionale de développement en vue d'établir les caractéristiques de la région, à travers l'inventaire des ressources, l'analyse des problèmes et la planification du développement ».

Lassine Boiré énonce trois mesures à prendre : « augmenter la part des régions dans le budget de l'Etat ; faire en sorte que dans le budget de l'Etat, toutes les dépenses qui concernent les dépenses sectorielles soient transférées aux collectivités pour permettre de développer l'économie locale, les régions ayant la possibilité de passer les marchés et les contrôler ; donner un minimum de pouvoir de coordination aux régions sur les autres collectivités pour que les activités économiques soient complémentaires les unes aux autres à l'intérieur d'une région ».

Konimba Sidibé a une approche similaire à celle de Chéibane Coulibaly. En effet, il estime que « les responsables des régions devraient s'atteler prioritairement à faire une analyse de l'économie régionale, des branches productives pour voir quels sont les produits porteurs, ceux qui portent réellement l'économie de la région, savoir quels sont les facteurs de

blocage du développement de ces produits porteurs, quelles en sont les causes et chercher des solutions. Ce travail devrait se faire en rapport avec l'aménagement du territoire qui est de la responsabilité de l'Etat.

Borogo Diallo, quant à lui, propose « d'identifier les potentialités des régions, monter des projets productifs et structurants, c'est-à-dire développer une économie structurante locale. Il faut créer des richesses et des emplois, créer des unités de transformation des produits locaux, procéder à la valorisation, vulgarisation et transformation des produits locaux tout en développant des chaînes de valeurs ».

▷ **Les propositions relatives aux outils, méthodes et mécanismes du développement de la région :**

Les interlocuteurs ont été particulièrement prolixes dans les propositions relatives aux outils, méthodes et mécanismes du développement de la région. Un accent particulier a été mis sur le rôle des Agences de Développement des Régions (ADR), notamment par Abdoulaye Sall qui souligne que la région devrait même être considérée comme un établissement public, Boubacar Sow et Ousmane Sy qui pensent que ces organes devraient être de véritables outils de développement.

Certains pensent que la création de richesses n'est possible qu'avec le secteur privé qui a cette vocation. Pour ce faire, il doit bénéficier de l'accompagnement de l'Etat, comme le pensent Borogo Diallo et Boubacar Sow, ce dernier estimant « qu'il doit bénéficier d'un régime fiscal incitatif ». Konimba Sidibé pense « qu'il faut le responsabiliser par rapport à la conduite de certaines activités ». Amadou Koita propose de « légiférer sur les mesures pouvant assurer sa promotion ». Quant à Mamadou Minkoro Traoré, il a exprimé la préoccupation des artisans par rapports aux transferts des compétences qui doit être effectif.

▷ **Les propositions relatives aux secteurs d'activités :**

En ce qui concerne les secteurs d'activités, les personnes interviewées ont distingué principalement, l'agriculture, l'élevage, l'exploitation minière, la recherche, l'éducation et la santé. Si Tiémoko Sangaré est particulièrement préoccupé par « le secteur rural (agriculture, élevage, pêche, forestière) en relation avec l'emploi des jeunes et la participation des entreprises régionales aux activités minières », Borogo Diallo a marqué un intérêt spécifique pour « l'élevage où les opérateurs privés jouent un rôle important pour la santé publique animale avec le monopole des mandats sanitaires qu'ils détiennent ».

Amadou Koita quant, à lui, estime que « le développement est tributaire de la recherche, de l'éducation et de la santé ».

■ **Mettre en place des institutions et mécanismes efficaces :**

La réforme de la régionalisation, que les acteurs y soient favorables ou non, est perçue comme un moment crucial de l'évolution du système administratif malien. Les défis et les perspectives qui y sont liés sont différemment abordés par eux. Il s'agit principalement : i) de la mise en œuvre de certaines dispositions de l'accord pour la paix et la réconciliation nationale qui pourront contribuer ou mettre en péril la cohésion nationale, ii) de la construction des rapports entre l'Etat et les régions, d'une part et d'autre entre celles-ci et les structures infra collectivités, iii) de la mise en place et du fonctionnement des organes de la région, iv) des modalités d'organisation de la coopération internationale. Il s'agit là autant d'enjeux que de défis pour la réussite de la réforme de régionalisation.

▷ **La sauvegarde de la cohésion nationale : quelles mesures pour la prise en compte de la diversité ethnique, la réconciliation nationale, la justice et l'équité ?**

Ces sujets largement évoqués dans l'accord pour la paix et la réconciliation et dans le débat public ne sont pas forcément liés au processus de régionalisation, mais constituent des éléments de contexte dont le traitement peut contribuer à assurer le succès de la réforme ou compromettre sa mise en œuvre. Il s'agit de la manière de gérer la diversité ethnique et culturelle du pays, d'une part, et, d'autre part, de restaurer la cohésion nationale en assurant la justice et en promouvant la réconciliation nationale. Les personnes interviewées sont unanimement d'accord que la diversité ethnique n'a jamais constitué un handicap pour le « vivre ensemble » au Mali. Pour la réconciliation et la cohésion nationales, la quasi-totalité des personnes qui se sont prononcées ont donné leur préférence pour la justice transitionnelle.

▷ **La gestion de la diversité ethnique :**

Elle est abordée selon deux angles par les personnes interviewées. Il y a ceux qui préfèrent évoquer le brassage qui caractérise le peuple malien et qui a constitué l'une des bases de la stabilité sociale. D'autres, par contre, mettent le doigt sur les problèmes actuels ou futurs liés au conflit du Nord et à son traitement par l'Accord pour la paix et la réconciliation.

A. Diversité ethnique, oui, mais un brassage qui a cimenté les relations intercommunautaires :

Chéibane Coulibaly exprime bien cette tendance, quand il affirme qu' « Il y a toujours eu brassage des populations par le mariage et le facteur ethnique a très peu joué au Mali ».

Borogo Diallo qui peut être classé dans cette tendance estime que « la diversité culturelle doit être prise comme un atout et non un problème. Il faut informer, sensibiliser les acteurs en utilisant des supports à la radio et à la télévision ».

Abdoulaye Sall lie la question au système institutionnel du pays. En effet, selon lui, « la question de la diversité ethnique au Mali est gérée par l'Assemblée Nationale. Les députés sont les représentants de la nation. Il faut créer au sein de l'Assemblée Nationale une commission de régionalisation. Il faut également créer un cadre de concertation entre la représentation nationale et celle locale, ainsi qu'entre les régions et les cercles ».

Pour Ahmed Mohamed Ag Hamani, « l'identité culturelle est ce qui caractérise l'individu, mais elle ne doit donner lieu à des différenciations et à des replis. Il faut que la culture soit en harmonie avec les autres ».

Ce dernier avis laisse entrevoir les possibles problèmes liés à l'exploitation de la diversité ethnique à des fins particulières.

B. Les éventuels problèmes liés à l'Accord pour la paix et la réconciliation :

Les avis exprimés ci-haut sont quelque peu tempérés par ceux qui estiment que la diversité ethnique est exploitée par certains groupes à des fins propres et que le traitement qui en est fait par l'Accord risque de créer des problèmes plus tard.

Gaoussou Drabo prône la juste mesure entre la prise en compte des spécificités et le traitement équitable des différentes composantes de la communauté nationale. Selon lui, en effet, « Notre diversité constitue indiscutablement l'une de nos richesses. Mais ce constat doit s'accompagner d'un autre : nous ne nous connaissons pas encore suffisamment les uns et les autres malgré toutes les formes de brassage qui se sont installées au fil de notre histoire. Il y a donc des différences locales qu'il faudra inévitablement prendre en compte dans la mise en œuvre de la régionalisation. A mon avis, la cohésion nationale peut être mise à mal par l'application de traitements préférentiels accordés à telle

ou telle zone et mal acceptés par les autres. Mais cette cohésion ne se sera pas ébranlée par la prise en compte des spécificités.».

Daba Diawara est plus explicite en disant que « l'accord introduit une gestion communautaire de l'Etat, alors que ce n'est pas la revendication de la majorité du peuple ».

Konimba Sidibé va plus loin en mettant en garde contre les dangers qui pourraient découler de l'application d'un accord qui donne l'impression de favoriser une partie de la population du pays. En effet, le consensus qui prévalait, ne prévaut plus. Les gens ont le sentiment aujourd'hui qu'ils seront dirigés par ceux qui se sont imposés par les armes. Ceux qui ont pris les armes ont parlé de leur cas et on essaye de résoudre leurs problèmes. Ceux qui n'ont pas pris les armes sont totalement ignorés. Il y a des localités du sud qui sont dans un extrême dénuement comme certaines parties du nord. Qu'est-ce qu'elles doivent faire aujourd'hui pour se faire entendre ? Est-ce qu'elles doivent prendre les armes aussi ? Elles voient ainsi ce qui est en train de se faire, elles vont formuler aussi des revendications. Donc, l'effet identitaire va être de plus en plus présent sur la scène politique au Mali. Les gens vont revendiquer sur la base de l'identité régionale, ethnique etc. Très clairement, quand on met dans un accord qu'il faut une représentation prioritaire et majoritaire, une intégration prioritaire et majoritaire des populations du nord, alors que il y a des régions du sud qui sont exactement dans la même situation, on crée les bases de futurs problèmes ».

▷ **Vérité, justice et réconciliation** : les bases de la restauration de la cohésion nationale :

Toutes les personnes interviewées sont unanimement d'accord que la restauration de la cohésion nationale passe par la révélation de la vérité sur ce qui s'est passé (qui a fait quoi à qui ? Pourquoi ? Comment), l'application de la justice et la réconciliation entre les personnes et les communautés.

A. Justice classique versus justice transitionnelle :

D'une manière générale, c'est la question de la justice qui était principalement au centre des préoccupations des interlocuteurs, car conditionnant les autres aspects. Ils ont presque tous fait la distinction entre la justice classique qui doit être appliquée dans les cas de crimes et la justice transitionnelle qui ne doit concerner que les infractions mineures.

À ce propos, Baba Berthé rappelle que « l'accord prévoit qu'il y ait une commission d'enquête internationale pour les crimes commis.

Cependant, il fallait des mesures de confiance. Mais, une fois que les culpabilités sont avérées, les intéressés seront appréhendés et jugés. On ne peut pas dire que l'accord cultive l'impunité au profit d'un groupe. La commission vérité, réconciliation traitera des infractions mineures dans le cadre de la justice transitionnelle. Pour cela, les auteurs des infractions doivent admettre leur forfait et demander pardon ».

Boubacar Sow explique ce qu'on pourrait appeler la philosophie même qui sous-tend le recours à la justice transitionnelle : « Dans tous les pays où la cohésion nationale a été fortement ébranlée comme ce fut le cas dans notre pays en 2012 et 2013, la justice classique ne peut pas seule régler tous les conflits en raison du nombre particulièrement élevé des parties prenantes et de la dimension communautaire des problèmes. La solution politique serait, sans obliger les victimes à renoncer à la poursuite judiciaire, de mettre en œuvre des mécanismes de médiation sociale. Malgré l'existence avérée d'actes répréhensibles, vouloir s'engager dans la répression à une large échelle pourrait désarticuler la société. C'est le défi que devra relever la Commission Vérité, Justice et Réconciliation ». Dans le même temps, il attire l'attention sur une difficulté majeure à laquelle pourrait être confrontée la Commission Vérité et réconciliation : « L'une des difficultés auxquelles cette Commission sera confrontée résultera de l'absence de l'Etat dans le Nord du pays. On peut difficilement réussir la réconciliation sans la présence de l'Etat qui est le principal régulateur de la vie nationale. L'intervention des ONG permet incontestablement d'atténuer les souffrances des populations. Mais seule la présence de l'Administration (les préfets, juges, services de sécurité, services sociaux de base, etc.) peut permettre de pérenniser les acquis en matière de réconciliation. D'ailleurs le grand chantier de la réforme de décentralisation, d'apporter des réponses institutionnelles à la crise ne peut être opérationnalisé sans accompagnement consistant de l'Etat. ».

La position de Mahmoud Dicko n'est pas très loin de celle prônée par Sow, mais avec une grande nuance. M. Dicko, après s'être interrogé sur qui juger, comment, par qui, explique qu'un groupe était là pendant des années, mais ne s'est jamais attaqué à l'Etat. Un autre groupe est venu s'attaquer à l'Etat, et en collaboration avec le premier groupe a occupé les deux tiers du territoire national. Suite à des divergences, le premier groupe a évincé le second. Mais il a été à son tour évincé par les troupes françaises et maliennes. Paradoxalement, c'est le second groupe qui ne représente pas grand-chose qu'on invite aux négociations et avec lequel on signe un accord pour la paix et la réconciliation ! Pour que la réconciliation soit totale, il faut inclure tout le monde.

Par ailleurs, pour M. Dicko, nous étions dans une situation de guerre ; maintenant que l'accord a été signé, qui va-t-on arrêter ? Pour lui, il faut bien évidemment juger tous ceux qui ont commis des crimes graves dont la preuve est établie et pardonner tout le reste. Par ailleurs, on devrait laisser les victimes ou leurs parents introduire des plaintes contre des personnes qui les ont violentés et apporter des preuves. La justice va alors analyser ces preuves et faire normalement son travail. Autrement, il faut oublier le passé et aller sur des bases nouvelles.

D'autres acteurs ont également insisté sur l'importance de la justice pour la réconciliation et la cohésion nationales.

Ainsi, Amadou Koita : « La question de la justice est primordiale. Il faut rendre justice, que les coupables avouent leurs fautes et que les victimes pardonnent ». Il va plus loin en faisant le lien avec l'état de la nation malienne : « Il faut aussi faire valoir la vérité pour savoir comment on en est arrivé là. Il faut faire l'état des lieux de la Nation ; interroger les anciens présidents ».

Chéibane Coulibaly insiste également sur l'exigence de la justice : « En ce qui concerne la question de la justice, il faut combattre l'impunité pour rassurer les populations. Les gens sont compréhensifs, lorsqu'ils savent que les cas seront traités convenablement, ils pourront pardonner. Il faut organiser les choses au niveau local, dire la vérité ; comme cela, les plaies peuvent guérir ». Cet avis est partagé d'une manière ou d'autre par Borogo Diallo, Abdoulaye Sall, Cheick Oumar Soumano, Daba Diawara et Konimba Sidibé.

B. Eviter que la justice transitionnelle soit un pis-aller ou qu'elle soit banalisée

Tout en se prononçant pour la justice transitionnelle, deux interlocuteurs ont émis des préoccupations apparaissant comme des réserves face à ce type de justice où la manière dont elle va être appliquée.

Ahmed Mohamed Ag Hamani déclare ainsi : «La justice transitionnelle ne me semble pas définitivement régler le problème. Mais le problème est que la justice dans notre pays est phagocytée par les politiques et les détenteurs de ressources financières. L'impunité doit être bannie, sinon les problèmes ne seront jamais résolus. Il faut donc réunir les victimes et les bourreaux dans des foras ou conférences intercommunautaires pour que les seconds demandent pardon. ».

Quant à Gaoussou Drabo, il met en garde contre les effets pervers des nombreuses rencontres intercommunautaires : « Il est très important

que la notion d'équité soit respectée tout au long du processus de régionalisation. C'est de son application que dépendront le retour de la confiance entre tous les Maliens et la réhabilitation de la cohésion sociale. Pour des actes extrêmement graves comme ceux posés à Aguel Hok, il faut que s'applique la justice pénale. Mais pour éteindre les contentieux nés de situations de gravité moindre, le recours à la justice transitionnelle est tout à fait indiqué. Les communautés ont la capacité d'organiser entre elles et en leur sein des exercices de vérité, puis de dégager la voie vers la catharsis et vers un pardon éventuel. Toutefois il convient d'accorder un soin particulier à la manière dont la justice transitionnelle va s'exercer. En effet, les rencontres intra et intercommunautaires qui peuvent jouer un rôle déterminant ont été ces derniers temps banalisées par une organisation insuffisamment rigoureuse qui en a fait des événements folkloriques et dont personne ne se soucie d'exploiter et de valoriser les conclusions ».

▷ **Bien construire les rapports entre l'Etat et les régions :**

Il faut tout d'abord rappeler que contrairement à l'acception classique de la tutelle administrative, le Code des collectivités du Mali la définit à travers deux composantes qui sont le contrôle de légalité et l'appui-conseil.

Ces deux questions ont été abordées par les personnes interviewées avec un intérêt plus particulier pour le contrôle de tutelle.

A. Une question « préjudicielle » : qu'en est-il du partage des compétences entre l'Etat et les régions ?

Une question, pour ainsi dire, préjudicielle a été évoquée par certains acteurs, à savoir le partage des compétences entre l'Etat et les régions. À ce sujet, Cheibane Coulibaly considère que « les compétences transférées aux régions sont exorbitantes ». Il déclare qu' « On permet également à la région d'avoir recours à des financements extérieurs. Il y a un risque d'éclatement de l'Etat ».

Ahmed Mohamed Ag Hamani est du même avis, car « l'Etat est déjà absent dans les localités du nord ».

Plus concrètement, la question de la police territoriale a été abordée différemment par deux interlocuteurs. Si Amadou Koita pense que le Mali qui a « une police nationale non performante, n'est pas outillé pour transférer les compétences en matière de police territoriale », Abdoulaye Sall n'y voit aucun problème, « la sécurité ne devant pas être confondue avec la défense ».

Pour Borogo Diallo, cependant, « la régionalisation n'est pas un partage des compétences entre l'Etat et les collectivités, mais ouvre plutôt la voie à de nouveaux rapports qui seront basés sur le partenariat et la régulation, exigeant de l'Etat de se déconcentrer davantage ».

B. Le contrôle de tutelle : les acteurs entre réalisme et appréhension :

Concernant le contrôle de tutelle, notamment le contrôle a priori qui est proposé par l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale, les avis se répartissent entre ceux qui se veulent pragmatiques et ceux qui relèvent du scepticisme, voire du pessimisme.

a. Les avis relevant du pragmatisme :

Les avis qui se veulent pragmatiques considèrent que le contrôle a priori en soi n'est pas mauvais, car c'est un mécanisme de contrôle comme un autre, et que tout dépend de la manière dont il va s'exercer. Ainsi, Abdoulaye Sall pense que peu importe que le contrôle soit a priori ou a posteriori, l'important étant que les compétences de l'Etat et des régions soient bien déterminées.

Konimba Sidibé pense que les différents modes de contrôle a priori sont plutôt des facteurs de corruption et souligne qu'« il faut renforcer le contrôle a posteriori en y consacrant tous les moyens ».

Tiémoko Sangaré estime qu'aucun type de contrôle ne sera efficace dans un contexte de faiblesse de l'Etat. Celui-ci doit donc être renforcé pour faire face aux contraintes qui vont se poser.

Parmi les avis réalistes, il y a également ceux qui lient la question du contrôle a posteriori à celle de l'existence d'une justice administrative capable d'assurer cette fonction. Pour Baba Berthé, « le contrôle a posteriori comporte deux variantes : celle qui autorise l'administration à exercer directement le contrôle (dans ce cas, on lui retire le pouvoir d'autorisation et d'approbation) et celle qui permet à l'administration de déclencher le contrôle qui est exercé par un organe juridictionnel ». Selon Baba Berthé, « La tutelle n'a donc pas disparu, contrairement à certaines analyses distillées ça et là. Ce sont ses modalités qui évoluent. Mais on ne sait pas encore quelle variante sera retenue ».

Lassine Boiré, quant à lui, estime qu'il faut « moins craindre les conflits que l'absence de capacité de les régler. L'existence des juridictions est justifiée par le fait qu'elles doivent trancher les conflits. Boubacar Sow est du même avis quand il dit que « la suppression du contrôle a priori devrait entraîner des mesures d'accompagnement au plan juridictionnel, car il faut un mécanisme qui le remplace ».

b. Les avis faisant état d'appréhensions, voire franchement opposés :

Certains interlocuteurs ont soulevé des réserves par rapport au contrôle a posteriori. C'est le cas de Amadou Koita qui pense que lorsqu' « un Etat dans le cadre de sa gestion administrative ne peut plus contrôler les actes des collectivités territoriales qu'a posteriori, il y aura certainement des problèmes ». Borogo Diallo a également fait état de ses appréhensions quant à une situation de confrontation entre la région et l'Etat. Si Cheibane Coulibaly parle de perte de contrôle de l'Etat sur les collectivités, Gaousou Drabo, de façon imagée, évoque un schéma de cohabitation de coépouses, avec une Administration qui a perdu beaucoup de ses pouvoirs et des élus qui voudront s'affirmer.

Le camp de ceux qui sont opposés au contrôle a posteriori est certainement bien représenté par Amadou Seydou Traoré pour qui « le contrôle a posteriori est comme une politique sanitaire qui consiste à s'occuper des malades après leur mort ».

C. Reformuler les modalités de l'appui-conseil :

L'appui-conseil, comme autre composante de la tutelle, a suscité un certain scepticisme de la part des interlocuteurs qui l'ont évoqué. Pour Konimba Sidibé, « il n'a jamais marché. Il faut trouver une solution aux problèmes où la région peut travailler directement avec les services de l'Etat quitte à ce qu'on évolue progressivement vers une situation où des fonctionnaires feront tous partie d'une administration purement régionale qui est capable de faire le travail. Il faut donc faire en sorte que les régions aient leurs propres services ».

Lassine Boiré considère que c'est une offre et qu'aucune collectivité n'est obligée de l'accepter. D'ailleurs, estime-t-il, « les services techniques les plus présents au niveau régional sont moins ceux de l'offre et de prestation que ceux du contrôle de la réglementation ».

Abdoulaye Sall propose de sortir du schéma classique et d'établir des contrats-plans entre l'Etat et les régions pour déterminer leurs portefeuilles respectifs.

▷ Les rapports entre les régions et les institutions traditionnelles : quelles modalités d'implication de ces dernières ?

L'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des affaires au niveau de la région est différemment abordée par les acteurs, voire de manière contradictoire. Si certains pensent qu'elles ont un rôle à jouer, d'autres, au contraire, prônent la prudence quant à leur implication.

A. Les acteurs favorables à l'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des affaires de la région :

Plusieurs raisons sont avancées pour justifier l'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des affaires de la région.

Certains acteurs se fondent sur la légitimité et le rôle de ces autorités pour demander leur participation inclusive à la gestion de leurs localités.

Abdoulaye Sall se prononce sur un aspect du rôle que devrait jouer les chefs traditionnels : « Quand on fait la typologie des sources de légitimités, on voit qu'il existe la chefferie traditionnelle (familles fondatrices), les autorités traditionnelles nommées (chefs de quartier nommés par l'administration) et les autorités religieuses. Par le principe de subsidiarité, il faut permettre à ces instances de connaître les litiges avant la saisine de la justice étatique ».

Lassine Boiré qui a également une approche institutionnelle propose de « donner à chaque région son conseil économique et social. Ce faisant, il faudra mettre l'accent sur les rôles des autorités coutumières pour le développement ».

Borogo Diallo abonde dans le même sens et estime que « les autorités traditionnelles sont très bien écoutées dans leur localité. Il faut leur donner un rôle de communication, de sensibilisation. Ce sont des potentialités à exploiter dans le processus de régionalisation ».

Chéibane Coulibaly est non seulement favorable à l'implication des autorités coutumières dans la gestion des affaires régionales, il estime en plus qu'elles ont besoin d'être mises en condition d'exercer leur mission face aux réalités actuelles. Selon lui, cela s'inscrit dans « le raffermissement de la continuité qui consiste à rendre aptes les institutions traditionnelles à relever les nouveaux défis ».

Mahmoud Dicko se révèle également comme un farouche partisan de l'implication des institutions traditionnelles, en raison de l'échec de la gouvernance locale qui les avait exclues. Ainsi qu'il le dit : « Il y a certainement un conseil régional qui va être là et que va présider quelqu'un qui a été élu par voie de suffrage universel. Maintenant, il s'agit de voir comment désigner les autres pouvoirs qui sont là. En tout cas, il faut trouver un mécanisme pour que ces gens-là puissent faire partie du conseil régional, selon une modalité que je ne peux définir. On peut avoir un conseil régional élargi aux chefs coutumiers, traditionnels qui ne seront pas élus. Mais il faut trouver un mécanisme pour en faire des membres de droit pour leur permettre de participer dans les débats

et avoir leur mot à dire. Maintenant, il s'agit de voir quel genre de chef coutumier, de chef traditionnel peut être désigné comme membre du conseil régional. On aura ainsi un conseil régional avec le président régional qui est élu, les autres conseillers eux aussi élus ; et les chefs traditionnels, les chefs coutumiers et les autres selon leur degré de légitimité peuvent être des membres avec des statuts à déterminer : membres suppléants, membres de droit du conseil régional avec voix délibérative, qui participent vraiment au débat. En réalité, c'est ce qui n'a pas été fait dans le cadre de la décentralisation ».

Pour Ousmane Sy, c'est le réalisme qui doit prévaloir, car « il y a aujourd'hui des changements dans les villages et les quartiers. Les chefs de quartiers sont de plus en plus des lettrés. Il faut donner un rôle aux autorités traditionnelles, sinon elles vont s'en donner ».

B. Les acteurs qui prônent la prudence quant à l'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des affaires de la région :

Compte tenu de l'évolution de la société malienne qui a affecté les institutions traditionnelles, certains acteurs prônent la prudence quant à leur implication dans la gestion des affaires régionales.

Ainsi, Boubacar Sow estime qu'en les intégrant, il ne faut pas perdre de vue que « pour une large part, le Chef de village ou de fraction nomade de 2015 est très différent de celui de la moitié du vingtième siècle (pour ne pas remonter plus loin). Si les chefs traditionnels peuvent encore jouer un rôle important dans la gestion publique, ils ont parfois perdu de leur crédibilité (pour des raisons objectives à rechercher). Leur crédibilisation passe par leur réhabilitation qui ne sera pas que matérielle et financière. ».

Konimba Sidibé, lui, déclare : « concernant l'implication des autorités religieuses dans les affaires publiques, nous devons regarder comment cela se passe autour de nous. Je n'ai pas d'idée très précise là-dessus, mais je ne suis pas convaincu que la solution qui consistera à institutionnaliser cela dans la gouvernance telle qu'on veut le faire directement soit la meilleure solution ».

Tiémoko Sangaré a à peu près la même approche quand il dit qu' « il faut d'abord faire une évaluation de leur place, car elles se sont beaucoup affaiblies depuis l'accession du Mali à l'indépendance ».

Daba Diawara qui s'est prononcé sur la place des chefs religieux pense qu' « en principe, la laïcité de l'Etat doit conduire à les exclure. Cependant, l'institution des cadis n'est, a priori, pas grave. En effet, la justice admet

des assesseurs et dans les règles successorales, on applique déjà les règles islamiques. Mais, Il faut tenir compte des spécificités locales, car tous les habitants du nord ne sont pas des musulmans ».

Ahmed Mohamed Ag Hamani, lui, a soulevé de sérieuses réserves contre l'implication des institutions traditionnelles, qu'il a cependant nuancées pour ce qui concerne les cadis. Selon lui, « La restauration de la chefferie traditionnelle n'est pas une bonne chose. Les chefs traditionnels doivent être remplacés par des élus et des leaders. Pour ce qui concerne l'implication des cadis dans la justice, ce n'est pas mauvais en soi, s'ils tranchent dans l'équité en se basant essentiellement sur les croyances religieuses. Les cadis doivent être en portefort avec la justice laïque ».

▷ **La mise en place et le fonctionnement des organes de la région :**

En raison des résultats mitigés de la décentralisation et des problèmes liés à la gestion des collectivités, les questions qui ont retenu l'attention des interlocuteurs sont celles qui avaient trait à la désignation des responsables, particulièrement du Président de l'Assemblée régionale, et au contrôle citoyen de l'action publique.

A. La désignation des responsables de la région :

Il ressort des propos des interlocuteurs deux aspects à propos de la désignation des responsables des régions. Le premier concerne le mode désignation et le second les critères à remplir pour être candidat à la fonction de Président de l'Assemblée régionale.

a. Le mode de désignation du Président de l'Assemblée Régionale :

Concernant le mode de désignation du Président de l'Assemblée régionale, l'élection au suffrage universel direct est considérée comme pouvant conférer plus de légitimité à cette fonction. Ceci est l'avis de Lassine Boiré, de Konimba Sidibé et de Mahmoud Dicko. Si le premier estime que « c'est une recommandation des états généraux de la décentralisation », les deux autres pensent que ça lui confère une légitimité et qu'il faut cependant craindre qu'elle ne soit à l'origine de frictions entre lui et le Président de la République, tous les deux pouvant revendiquer la légitimité directe.

Konimba Sidibé l'exprime ainsi : « A priori, c'est une très bonne chose que le chef de l'exécutif régional ait une légitimité claire en terme de suffrage universel direct. Mais ceci pourrait comporter des risques.

Par exemple, le président de la région pourrait dire qu'il détient une légitimité directe tout comme le Président de la République et ceci pourrait impacter négativement sur leurs rapports. L'un pourrait revendiquer la légitimité régionale au suffrage universel direct régional, l'autre revendique la légitimité du suffrage universel direct national, comment cela va se passer ? Parce que dans les pays qui ont cette expérience depuis 200 ans, il a fallu passer par beaucoup de recul, beaucoup de conflits, d'apprentissage, d'augmentation du niveau de scolarisation des citoyens etc., pour arriver là où ils sont. Donc si on va à la régionalisation, il faut éviter de copier purement et simplement chez les autres. Encore une fois, tenons compte du contexte national de notre pays, faisons quelque chose de bien au départ et qu'on va améliorer au fur et à mesure ».

Mais Mahmoud Dicko tempère cette éventualité : « Pour ce qui est de l'élection du Président du Conseil régional au suffrage universel direct ou par ses pairs, c'est un débat qui est réel. Il y a des risques dans l'un ou l'autre cas. Moi je pense que pour plus de légitimité il faut qu'il ne soit pas élu par un parti, mais élu par la région. Pour ça, je crois que le suffrage universel est encore plus légitime, ça lui donne plus de pouvoir. Maintenant dire que ce pouvoir peut l'amener à s'opposer au pouvoir central, cela n'est possible qu'à la suite d'une volonté délibérée de s'opposer... ».

Dans l'opinion, la majorité des citoyens se prononcent également favorablement pour l'élection des présidents conseils régionaux au suffrage universel direct, selon Mali-Mètre 2015 : " Parmi les citoyens qui ont donné une proposition de réponse à sa signification, une majorité d'entre eux (64%) est très optimiste (36%) à optimiste (28%) quant à l'élection des responsables régionaux au suffrage direct pour améliorer la gouvernance au Mali, sans grande incidence selon le sexe"³⁹.

b. Les critères de sélection des dirigeants de la région :

A propos des critères devant prévaloir au choix des responsables, certains interlocuteurs ont proposé le niveau d'instruction sans en préciser le contenu. Il s'agit notamment de Borogo Diallo et de Mahmoud Dicko. Pour ce dernier, « on ne peut pas confier la gestion d'une région à quelqu'un qui n'a aucun niveau ».

Quelques propositions plus générales ont également été faites à propos de la sélection des dirigeants. Ahmed Mohamed Ag Hamani

³⁹ Mali-Mètre N° 6, op.cit., p. 47.

propose d' « imaginer des systèmes de représentation pour éviter que certaines personnes, parce qu'elles ne seront pas élues, créent des problèmes ». Quant à Ousmane Sy, il estime que « la gouvernance doit être plus inclusive, alors qu'elle est pour le moment plutôt représentative ». Selon lui, il faut mixer la représentation avec la démocratie participative.

B. Le contrôle citoyen et l'obligation de rendre compte pour une meilleure gouvernance locale :

Les défaillances constatées au niveau de la gouvernance locale ont poussé certains interlocuteurs à insister sur le contrôle citoyen et l'obligation de rendre compte de la part des responsables des régions. Cette préoccupation est partagée par Borogo Diallo, Gaoussou Drabo, Konimba Sidibé et Lassine Boiré.

Konimba Sidibé l'illustre bien en disant que pour une bonne gestion des affaires dans la région, « il faut mettre en place des mécanismes qui obligent les responsables à rendre compte et également un système de sélection des cadres sur la base du mérite ».

Lassine Boiré marque son optimisme en raison du fait que « la reddition des comptes est en train d'être corrigée avec la restitution des comptes suite à un projet allemand qui l'a systématisée en instaurant un exercice de transparence ».

Pour Borogo Diallo, « le contrôle citoyen de l'action publique était une recommandation des états généraux sur la décentralisation. Il faut une implication des citoyens, de la société civile, des autorités coutumières ».

▷ **Bien définir les modalités de la coopération internationale :**

La coopération internationale a toujours été considérée comme un instrument permettant aux collectivités d'établir des partenariats pouvant contribuer à la réalisation de leurs objectifs de développement. Cependant, le contexte dans lequel est opérée la réforme de la régionalisation a suscité différents avis portant à la fois sur les secteurs que devrait couvrir la coopération internationale des régions, sa mise en œuvre et le rôle que l'Etat devrait y jouer, tous ces aspects laissant transparaître la question de la préservation de la souveraineté nationale.

A. Les secteurs devant être couverts par la coopération internationale des régions :

Pour Amadou Koita, « les relations des régions avec l'extérieur doivent porter uniquement sur les domaines culturel, économique et de l'éducation. Toute autre visée en dehors de cela pourrait être interprétée ».

Cette position est presque similaire à celle de Abdoulaye Sall, selon lequel « il faut surtout former, informer certains acteurs majeurs pour tracer les limites de la régionalisation. Cette dernière a pour but de créer la richesse pour le pays, il faut développer une diplomatie économique, et non une coopération politique. La régionalisation doit permettre la construction d'une démocratie économique, sociale et culturelle ».

Ousmane Sy fait une proposition sur la coopération transfrontalière, sans en déterminer les modalités : « Les régions doivent assurer la gestion des zones transfrontalières. On a un Conseil des collectivités de l'UEMOA. Elles peuvent développer la coopération décentralisée, la diplomatie des collectivités ».

Lassine Boiré et Mamadou Minkoro Traoré sont plus précis quant à leurs propositions. Pour Lassine Boiré, « il faut privilégier les instances sous-régionales parce que ces instances ont beaucoup de politiques structurelles et les fonds qui permettent de les réaliser. On doit permettre aux collectivités d'accéder à ces ressources pour être les piliers de cette collaboration sous- régionale ». Mamadou Minkoro Traoré, quant à lui, estime que « la coopération internationale doit transférer les compétences et les technologies. Les appuis doivent être orientés, ciblés sur les besoins des populations. L'UEMOA accorde beaucoup davantage au secteur de l'artisanat et il appartient à l'Etat de les mettre en application ».

B. La mise en œuvre de la coopération et le rôle de l'Etat :

Des propos de Konimba Sidibé, il apparaît que la coopération a une dimension à la fois économique et politique. Ainsi, déclare-t-il : « Je crains qu'on laisse la possibilité aux régions d'aller s'endetter à gauche et à droite sans l'accord de l'Etat. La gestion financière d'un service public pourrait être compromise, alors que la maîtrise de l'endettement intérieur ou extérieur est l'un des axes majeurs de la bonne gouvernance financière. L'Etat doit être au cœur du processus sans nuire à l'efficacité de la coopération des régions pour s'assurer que cela se fera dans le cadre de la souveraineté nationale du pays et ne constituera pas un facteur de son affaiblissement »

Borogo Diallo dit sensiblement la même chose en affirmant que « n'importe quelle collectivité devrait pouvoir développer des partenariats avec d'autres, mais sous le contrôle de l'Etat ». Cette coopération est d'autant nécessaire que le Mali est un pays pauvre confronté à la mobilisation des ressources.

Boubacar Sow exprime une crainte, celle de voir une région malienne établir des relations avec un pays avec lequel le Mali a des relations inamicales : « En ce qui concerne les conditions de coopération entre des collectivités nationales et celles de pays étrangers, elles seront à définir dans un contexte de suppression du contrôle à priori, car il est difficilement envisageable qu'une collectivité malienne puisse nouer des relations avec une collectivité d'un Etat avec lequel le Mali a rompu les relations diplomatiques, par exemple ».

C. Le rôle de la communauté internationale :

En parlant de cette question Gaoussou Drabo estime que « Le problème avec la plupart de nos partenaires est qu'ils arrivent chez nous avec des idées bien arrêtées sur la nature de nos problèmes et sur les solutions à porter. Nous avons par exemple eu dans un proche passé des interlocuteurs de très bonne foi qui étaient absolument convaincus qu'il existait dans notre pays un problème touareg amené par l'oppression multiséculaire d'une minorité ; et qu'il fallait donc commencer par accorder à celle-ci la reconnaissance de son identité propre et le respect de tous ses droits au sein de la République. Il faut donc continuer un travail de persuasion pour que nos amis ne se trompent pas d'analyse. Mais il ne faut pas oublier non plus que ce travail de persuasion exige au préalable de nous-mêmes une vraie qualité de réflexion interne sur nos réalités ; et que notre capacité à orienter l'accompagnement de nos partenaires dépendra de la bonne gouvernance dont nous pourrons nous prévaloir.».

Pour Ousmane Sy, « les partenaires doivent apporter des appuis financiers, renforcer les capacités techniques. Notre échec nous interpelle, mais interpelle aussi les partenaires qui ont fait beaucoup dans la prescription ».

Il ressort de la synthèse de ce chapitre que les acteurs éprouvent des préoccupations, à des degrés différents, relativement à des questions comme le contrôle a posteriori, l'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des affaires publiques et la coopération internationale des régions.

EN GUISE DE CONCLUSION : QUELLE LECTURE DES REGARDS CROISÉS ET QUELLES DÉMARCHES POUR LA SUITE ?

Même si le concept de régionalisation n'est apparu que récemment dans le vocabulaire et le débat politique malien, il ressort de la revue documentaire et des entretiens avec les acteurs stratégiques que la région a été, depuis l'indépendance, au cœur des schémas de gestion du territoire au Mali. De la première République à la troisième, la région a connu divers statuts oscillant entre la circonscription administrative et la collectivité territoriale ou cumulant les deux statuts à la fois.

Cependant, les vicissitudes de l'histoire politique du Mali et des modèles d'organisation territoriale et de gestion administrative n'ont pas permis à la région de jouer le rôle que les différents régimes voulaient lui faire jouer : assurer la mise en cohérence des stratégies et actions de développement des collectivités qui la composent et de l'Etat. De fait, la région n'a jamais pu réunir les conditions nécessaires pour devenir un pôle de développement économique.

Les résultats mitigés de la décentralisation et le nouveau contexte politique qui ont conduit à l'adoption de la politique de régionalisation comme phase d'approfondissement de la décentralisation créent pour la région un nouveau statut qui va être à l'origine d'un véritable bouleversement institutionnel de l'Etat malien. Se posent alors plusieurs questions liées aux enjeux et défis de la régionalisation.

Ces questions ont été approfondies lors des interviews avec les acteurs stratégiques. Concernant les enjeux de la régionalisation, ils ont été

analysés sous le double angle de sa conception en qualité d'outil d'approfondissement de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, d'une part et, d'autre part, en tant que solution à la résolution de la crise du Nord. Quant aux principaux défis de la régionalisation dont certains lui sont intrinsèquement liés et d'autres aux problèmes globaux auxquels le pays est confronté, ils ont été regroupés en défis d'ordres économique et territorial, socio- politique et institutionnel.

Le croisement des regards des acteurs stratégiques a permis de dégager une carte panoramique des positions (optimistes, réalistes, réservées, voire opposées) prises sur telles ou telles questions.

A la lumière de la revue de la littérature et des regards croisés des acteurs stratégiques, il est apparu un certains nombres d'enjeux et de défis, mais également de pistes d'actions à investir pour assurer la réussite de la régionalisation.

Il est très important de relever qu'il y a des questions sur lesquelles il y a un consensus des acteurs et des questions sur lesquelles il y a des débats.

Tout d'abord, et c'est l'un des constats les plus importants, il y a un consensus des acteurs sur le sens et la pertinence de la territorialisation des politiques publiques et des initiatives de développement, notamment par la valorisation des potentialités locales et le dialogue entre les politiques sectorielles et les dynamiques territoriales. Les questions comme le rôle de la communauté internationale, la mise en place et le fonctionnement des organes des régions, la justice transitionnelle dans la phase post-crise, l'appui au secteur privé ne soulèvent également de débats majeurs entre les acteurs stratégiques.

A l'opposé, et c'est l'autre grand constat, il y a de profondes divergences sur le sens et la pertinence de la régionalisation dans le contexte actuel du Mali avec des perceptions entre pleine adhésion, scepticisme et opposition.

Ainsi, l'analyse des propos révèle un certain paradoxe qui se traduit par la reconnaissance de la pertinence de la territorialisation des politiques publiques et dans le même temps, des réserves sur la régionalisation. Cette situation n'a pas empêché le développement, par les divers interlocuteurs, d'une réflexion stratégique et innovante et l'esquisse de pistes de propositions, notamment pour améliorer et réussir la réforme de régionalisation

A l'évidence, ce qui apparaît comme une opposition, renseigne plutôt sur les difficultés de l'ancrage et de la maîtrise de la réforme au sein de la population, dans le contexte de la sortie de la crise du Nord. Le sondage Mali-Mètre 2015 confirme bien cela.

Aussi, pour une meilleure contribution à la réussite de la régionalisation, il conviendrait de mettre en place une démarche construite autour des principaux éléments présentés ci-après.

1. Le renforcement des connaissances et des capacités des acteurs stratégiques de la régionalisation.

Ceci devrait consister en la clarification /dissémination des concepts de régionalisation, territorialisation, territoire, politique publique et sectorielle, etc. Les activités identifiées pour ce faire sont : des cycles de conférences, des publications, des offres de formation, des émissions dans les mass media, dialogue des acteurs stratégiques, etc.

2. L'amélioration de l'information, de la communication et de la sensibilisation des populations sur la problématique et la réforme de régionalisation.

Il s'agira de mettre en place une stratégie d'information, de communication et de sensibilisation populaire sur la trajectoire et les enjeux de la régionalisation au Mali. Pour ce faire, quelques activités seraient nécessaire, notamment la conception de supports adaptés, des cycles de fora populaires, des émissions dans les mass media.

3. Une plus grande implication des chercheurs et de la société civile dans la réflexion et l'accompagnement des acteurs et des porteurs de la réforme.

Il sera important de développer une approche scientifique et citoyenne des enjeux et des problématiques-clés de la régionalisation. Dans cette perspective, plusieurs activités peuvent être envisagées dont des recherches thématiques, le développement d'un réseau de chercheurs sur la régionalisation, le développement d'une coalition nationale pour la régionalisation

4. Le passage des grandes idées aux propositions concrètes, de la rhétorique à l'action

Il faudra construire un consensus autour de la régionalisation et favoriser la formulation des propositions concrètes permettant d'aller de l'avant. Dans ce sens, des séminaires thématiques devraient être organisés, ainsi que des espaces de dialogue et de propositions. Il faudra également mettre en place un système de partenariat et de portage des propositions sur la régionalisation.

AUTEURS

Moussa DJIRE

Moussa DJIRE est Maître de conférences à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako dont il est le vice recteur. Détenteur d'un doctorat en relations internationales et politique extérieure, il s'est spécialisé sur la gouvernance foncière, la gestion des ressources naturelles et la gouvernance locale, thématiques sur lesquelles il a réalisé plusieurs publications, dont :

- *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, coauteur avec A.K. Dicko, Karthala, Paris, 2007.
- *Le droit en Afrique. Droit étatique et expériences locales au Mali*. Coéditeur avec Gerti Hesseling et Barbara Oomen. Karthala, juin 2005.

Amadou KEÏTA

Aamadou KEÏTA est Maître de Conférences à la Faculté de Droit Public (FDPU) de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB). Ancien Doyen de la FDPU et ancien membre de la Cour Constitutionnelle du Mali, il est le Coordinateur du Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERS-DA). Il travaille sur les questions institutionnelles, de décentralisation, de gestion des ressources naturelles. Parmi ces publications :

- *Etat, décentralisation et environnement : inventaire critique d'une crise multiforme*, in Joseph Brunet-Jailly, Jacques Charmes et Doulaye Konaté (Ed. Tombouctou), Le Mali contemporain, Bamako, 2014 (Co-auteur)
- *Démocratie minimale, démocratie incantatoire. Le « modèle » malien entre l'« ici » et l'horizon*, in D. Konaté (éd.), Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexion sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord, Ed. Tombouctou, 2013.
- *Les roues du destin* (Roman), Bamako, PUM, 2012.

CONTRIBUTEURS

Mohamed TRAORE

Mohamed TRAORE est détenteur d'un Doctorat en Sciences administratives, DEA en sociologie électorale et diplôme de l'Institut d' Études Politiques de Lyon. Ancien Directeur de l'Ecole Nationale, Ancien Secrétaire Général du Ministère chargé des Relations avec les Institutions, ancien Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale, ancien Responsable de Projet à l'Organisation Internationale de la Francophonie, Coordinateur du Master 2 droit public et Appui-Conseil du Recteur de la FSJP. Spécialiste des Questions électorales

Kadari TRAORE

Kadari TRAORE est enseignant – chercheur à la Faculté de droit privé, USJPB. Il est titulaire d'un Doctorat de Science Politique de l'Université de Bordeaux et de deux DEA : Droit privé et Sociologie. Il est le Coordinateur général adjoint du GERSDA. Spécialisé en analyse institutionnelle, analyse de l'Etat et des politiques publiques, il a participé à plusieurs programmes de recherche sur les politiques publiques et les réformes de l'Etat au Mali et dans la sous – région ouest africaine.

Nangoungou SANOU

Nangoungou SANOU est Maître de conférences à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako. Détenteur d'un doctorat en droit et science politique, il est chargé des cours de droit constitutionnel, de droit international et de relations internationales.

Kader TRAORE

Kader TRAORE est enseignant-chercheur à la Faculté de Droit Public de l'USJPB. Il est membre du GERSDA

et a participé à plusieurs recherches sur le foncier, la gestion des ressources naturelles.

KALIFA DIAKITE

Kalifa Diakité est membre du Réseau Réussir la Décentralisation. Il a travaillé, entre autres, à la Mission de Décentralisation et au Commissariat au Développement Institutionnel. Il est l'auteur de plusieurs rapports sur la décentralisation et le développement institutionnel.

CENTRES D'ETUDE PARTENAIRES

GERSDA

Le Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA) est une association créée en août 2006 par des professeurs des Facultés des Sciences Juridiques et Politiques (FSJP) et des Sciences Economiques et de Gestion qui formaient à l'époque la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques de l'Université de Bamako. Il ambitionne de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement universitaire, ainsi qu'à la consolidation de l'Etat de droit et de la citoyenneté, à travers la recherche en sciences juridiques et dynamiques socio-économiques, la formation et la sensibilisation, l'appui aux structures publiques nationales et locales, le conseil et la diffusion de la connaissance juridique.

Les principaux domaines de recherche du GERSDA sont le foncier et les ressources naturelles, le secteur minier, la gouvernance, la décentralisation.

GLOBAL LOCAL FORUM

Un think tank international en réseau

Dans le foisonnement dynamique du débat autour des approches territoriales, Global Local Forum, comme « laboratoire d'idées » ou « remue-méninge » international, entend contribuer à enrichir et aider à structurer les notions et concepts sur la coopération au développement par un renouvellement de la réflexion sur ce sujet. Il s'agit de repérer et valoriser les plus-values envisageables et leur impact territorial par un croisement des regards de la part des acteurs et chercheurs de tous horizons sur des logiques partenariales : inventer un nouveau développement mutuel entre territoires, réfléchir et impulser des formes innovantes de coopération.

Cette dynamique s'appuie sur l'engagement et la contribution d'un réseau de « groupes géographiques » et de « correspondants » GLF présents sur les différents continents, dans le respect de la multiplicité et de la diversité des analyses, de l'écoute et de la prise en compte de celles-ci dans une perspective de valorisation collective.

ARGA

L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) est constituée d'acteurs africains et non africains convaincus que la paix et le développement du continent africain sont subordonnés à une profonde ré-interrogation des fondements et non à une simple réforme de la régulation des affaires publiques. L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique contribue à l'élaboration d'une pensée africaine et d'un projet africain de gouvernance.

À cet effet, l'Alliance met en place, participe et/ou anime des espaces de dialogue et de réflexion sur la gouvernance en Afrique, élabore et met en débat des propositions de changement de la gestion des affaires publiques en Afrique, mobilise des acteurs étatiques et non-étatiques dans des initiatives de refondation effective de la gouvernance en Afrique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Textes juridiques :

Constitutions de la République du Mali (1960, 1974, 1992)

Loi n° 60-3/AL/RS portant organisation territoriale de la République soudanaise.

Loi n° 60-5/AL/RS du 7 juin 1960 portant organisation des régions et des assemblées régionales de la République soudanaise

Ordonnance n° 77-44/CMLN portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali

Ordonnance 77/45 du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali.

Ordonnance n° 91-039/P-CTSP déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali (qui abroge l'ordonnance n° 77-45/ CMLN du 12 juillet 1977)

Pacte national

Accord de Tamanrasset

Accord d'Alger de 2006

Accord pour la paix et la réconciliation au Mali

Ouvrages, articles, rapports, documents divers :

Bako-Arifari Nassirou, Dicko Allaye Biréma, Doevenspeck Martin, Sanou Bala Wenceslas, Uwe singer, *Financer la décentralisation, Taxes et impôts à l'échelle locale au Benin, Burkina Faso et Mali*, Kit publishers 2004, Décentralisation et gouvernance locale.

Bobineau Pierre, *La décentralisation régionalisation Que sais-je ?*-Point des connaissances actuelles- Presse Universitaire de France.

Brunet-Jailly Joseph, Charmes Jacque et Konaté Doulaye (éds.), *Le Mali contemporain*, Editions Tombouctou-IRD, Bamako, 2015

Cabinet d'Assistance Technique (CATEK), *Etude sur le Bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali*, Rapport Final, Mars 2011.

Cisse Augustin, Diabate Hubert, Ballo Desiré, Baltissen Gerard, Heus Marleen et Hilhorst Thea, *Soutenir la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali*, Tome1 : Thème d'actualité, Centre Djoliba-Réflexion-Formation- Action/Institut Royal des Tropiques(KIT) d'Amsterdam.

Décentralisation au sahel : leçon, question, défis, ied Afrique, iied, Dix ans de cheminement du Programme réussir la décentralisation au Burkina Faso, Mai, Niger et Sénégal entre 2000 et 2010.

Diakité Kalifa, Atelier de réflexion sur les relations entre les ASACO et les Communes du 16 au 18 juin 1999, *Rôle et responsabilité des communes dans la promotion et le développement sanitaire des communautés*, MDRI, juin 1999.

Diarra Balla : *Le conflit dans le Nord du Mali : les éclairages de l'espace en jeu in Le Mali entre doutes et espoirs, Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord*, collectif, Sous la direction de Doulaye Konaté, Bamako, 2013 , pp 47- 68.

Diawara Mamadou, Sawadogo Raogo Antoine, Yankson Paul WK, Keita Modibo, Diarra Tiéman, Glani Sergio, Document et travail surale et savoir local No 3, Points, muscler le savoir local, Point Sud, Muscler le Savoir Local.

Djiré Moussa et Dicko Abdel Kader. *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*. Karthala, Paris, 2007.

Djiré Moussa, *Mythes et réalités de la gouvernance locale*. L'expérience de la Commune rurale de Sanankoroba, Mali, IIED, Programme Zones arides, N° 130, Londres, Novembre 2004.

Donner Olivier, *La régionalisation, pour un nouvel élan d'intégration territorial et de refondation de l'Etat*. Esquisse d'une stratégie de mise en œuvre de la régionalisation au Mali, février 2015.

Drabo Gaoussou, *L'avenir politique du Mali*, Articles Essor.

Duhamel Olivier, Meny Yves, *Le dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.

Friedrich Ebert Stiftung, Bureau de Bamako, Mali-Mètre. Enquête d'opinion « *Que pensent les maliens ?* », numéro spécial pour Gao, Ménaka et Kidal, janvier-février 2015.

Friedrich Ebert Stiftung, Bureau de Bamako, Mali-Mètre. Enquête d'opinion « *Que pensent les maliens ?* », numéro 6 spécial, 18-25 mai 2015.

Gonin Patrick, Kotlock Nathalie et de Montclos Marc-Antoine Pérouse (Edts), *La tragédie malienne* Paris, 2013.

Goundiam Segha, *Mali Réflexions sur un enchainement de crises. De l'écroulement a l'émergence*. Presses universitaires du sahel-la sahéenne. Regard sur une crise, 2014.

Groupe d'Etude de Recherche et d'Appui au Développement, *Etude sur le Bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali*, Rapport Final, Mars 2011,

Groupe d'Etude de Recherche et d'Appui au Développement, *Schéma régional d'aménagement du territoire de la région de Koulikoro*, Région de Koulikoro, Assemblée régionale, Mars 2011.

Keita Amadou, « *Etat-nation du sahel et citoyenneté à l'épreuve de la démocratie et de la mondialisation : l'exemple du Mali* », communication présentée au colloque « *Quelles constructions politiques au Nord Mali face aux crises dans le Sahel ?* », Paris, Fondation Gabriel Péri, 19 juin 2012. Disponible sur le site www.gabrielperi.fr

Keita Modibo et Samaké Kô, *Recherche sur l'histoire de la décentralisation au Mali. De la période coloniale à la 3^{ème} République*. Disponible sur le site <http://mali.penserpouragir.org>.

Keita Modibo, *Décentralisation : Approche de communication et cohésion*, Consultant International, Directeur de CEK- Kala Saba.

Konaté Doulaye (éd.) *Le Mali entre doutes et espoirs*. Réflexion sur la Nation à l'épreuve de la crise du nord, Ed. Tombouctou, 2013.

Les Etats Généraux de la décentralisation au Mali, Ministère de l'Administration Territoriale, Cabinet du ministre chargé de la décentralisation, Rapport GENERAL, Recommandations.

Marcou Gérard, *La régionalisation en Europe*, Rapport au parlement européen, page 12 in Global local forum, Initiative « Régionaliser en Afrique de l'Ouest » Quels enjeux et ingénieries pour réussir la région ? Dakar, 2015, p 6.

Sall Abdoulaye, *Le pari de la décentralisation au Mali*, Textes fondamentaux (1955-1993) Aout 1993.

Sy Ousmane, *La régionalisation au Mali en trois questions* in www.ousmane-sy.net.

Sylla Djoume et Tangara Issa, *Impact des actions de communication sur la mobilisation des citoyens et la réorganisation territoriale du Mali*. Mission de Décentralisation et des Reformes Institutionnelles. Aout 2000.

Toe Richard, *La décentralisation au Mali, Ancrage historique et dynamique socio culturelle*, MDRI.

Touminta Bakary, *Rôle des régions dans l'aménagement du territoire : cas de la région de Koulikoro*, Mémoire de Master II, UCAD, Année universitaire 2011-2012.

Traore Aminata Dramane et Diop Boubacar Boris, *La gloire des imposteurs. Lettres sur le Mali et l'Afrique*. Edition PhilipeRey, Paris, 2014

Tymbely Djibril et Samaké Kô, *Coopération transfrontalière*, Rapport diagnostic socio économique

Notes et études d'institution étatique :

Assemblée régionale Sikasso, Atelier de l'espace citoyen d'interpellation démocratique (ECID), Rapport ECID, Décembre 2010, Décembre 2011, Décembre 2012, Atelier de l'espace citoyen d'interpellation démocratique (ECID).

Direction National de la Conservation de la Nature, Organisation opérationnelle du transfert des compétences en matière de gestion des ressources forestières et fauniques. *Résultat de l'atelier national.* Mars 2005. Projet FAO/TCP/2905-Appui a la mise en place des reformes institutionnelles et réglementaires de gestion des ressources forestières fauniques et

Direction nationale des collectivités territoriales, *Acte de l'atelier international sur la planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique,* Centre Gabriel Cissé, Ségou, du 25 au 28 juin 2001.

Direction nationale des collectivités territoriales, *Acte de l'atelier international sur la planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique,* Centre Gabriel Cisse Ségou du 25 au 28 juin 2001.

DNCT, *Plan d'action 2003-2005,* DNCT octobre 2003, Présentation du plan d'action.

DNCT, *Problématique de la planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique* (Mali, Ghana, Niger, Ouganda, Sénégal), Etude de cas : Benin, Burkina Faso, Mali, Zimbabwe, Sénégal ; Plan d'action DNCT 2003-2005, octobre 2003, Présentation du plan d'action.

Esquisse du schéma National et des schémas régionaux d'aménagement du territoire au Mali, Avant –projet de schémas régionaux d'aménagement et de développement, Primature MDD-Projet PNUD/DAES/MLI/94/003, Dirasset. 1996.

MATCL, *Etat d'avancement en 2006 de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali,* Janvier 2007, Note de Synthèse.

MATCL, *Etat d'avancement en 2006 de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali,* Janvier 2007, Note de Synthèse.

Ministère de l'Administration et des Collectivités Locales, *Recueil de Textes législatifs et réglementaires.* Mars 1999-août 2000 .

Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, *Mission de Décentralisation Atelier du groupe régional d'étude et de mobilisation de Ségou sur la décentralisation,* Rapport final, 10, 11, 12 novembre 1993 Le GREM.

Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, *Atelier du groupe régional d'étude et de mobilisation de Ségou sur la décentralisation,* Rapport final, 10, 11. 12 novembre 1993 Le GREM, Rapport final, Novembre 1993.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales Secrétariat General, *Etude sur le Bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali,* Rapport Final, Cabinet d'assistance Technique (CATEK), Mars 2011

Ministère de l'administration Territoriale et des collectivités locales-DNCT, *Guide pratique de d'administration de la région*.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, *Guide pratique d'administration de la région*, DNCT.

Ministère de la Décentralisation et de la Ville, *La régionalisation au cœur du développement territorial et institutionnel* (document d'orientation politique), novembre 2014.

Ministère du Travail, de la Fonction Public et de la Reforme de l'Etat. Commissariat au Développement Institutionnel, Programme de Développement Institutionnel-Plan Opérationnel 2010-2013-, Décembre 2009.

Mission de Décentralisation, *La décentralisation en Afrique Francophone*, Séminaire, 27-30 Mai 1996.

Problématique de la planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique (Mali Ghana Niger Ouganda Sénégal), Etude de cas : Benin, Burkina Faso, Mali, Zimbabwe Sénégal.

Région de Koulikoro, Assemblée régionale, Groupe d'Etude de Recherche et d'Appui au Développement, *Schéma régional d'aménagement du territoire de la région de Koulikoro*, Mars 2011.

Secrétariat Général du Gouvernement, Communiqué du conseil des ministres du 7 décembre 2011.

Secrétariat Général du Gouvernement, Communiqué du conseil des ministres du 14 décembre 2011.

Synthèse Nationale des Concertations Régionales, Primature, Bamako du 7 au 9 septembre 1994, Pendant trois jours dans chacune des huit régions du pays et le District de Bamako, les partis politiques, la société civile et les cadres de l'administration publique ont débattu les questions suivantes : le problème du Nord, la question scolaire, la démocratie.

Union Soudanaise RDA, 2^{ème} séminaire de Bamako les 5, 6, 7 septembre 1962.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- ANICT** : Agence National d'Investissement des Collectivités Territoriales ;
- AP SRAD** : Avant Projet de Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement ;
- CATEK** : *Cabinet d'assistance Technique* ;
- CDI** : Commissariat au Développement Institutionnel ;
- CMLN** : Comite Militaire de Libération Nationale ;
- DCPND** : Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation ;
- DER** : Développement Economique Régional ;
- DIRASSET** : Bureau d'étude-Tunisien ;
- DNCT** : Direction Nationale des Collectivités Territoriales ;
- DP** : Devis Programme ;
- ESAT** : Esquisse du Schéma d'Aménagement du Territoire ;
- FDRL** : Fonds de Développement Régional et Local ;
- FED** : Fonds Européen de Développement ;
- FENACOF** : Fédération Nationale des Collectifs d'Organisations Féminines ;
- FNACT** : Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales ;
- FNU** : Fonds des Nations Unies ;
- GERSDA** : Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué ;
- GLF** : Global Local Forum ;
- HCC** : Haut Conseil des Collectivités ;
- HCI** : Haut Conseil Islamique ;

MATCL : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales ;

MDD : Mission De Décentralisation ;

PADDER : Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional ;

PARADDER : Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Régional ;

PDESC : Programme de développement socio-économique et culturel ;

PDI : Programme de Développement Institutionnel ;

PNACT : Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales ;

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement ;

PO : PDI Plan d'Opération ;

PSDR ; Plans Stratégiques de Développement Régional ;

PTF : Partenaires Technique et Financier ;

RECOTRADE : Réseau des Communicateurs Traditionnels ;

SRAT : Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire ;

TDRL : Taxe de Développement Régional et Local ;

UE : Union Européenne ;

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine ;

US-RDA : Union Soudanaise - Rassemblement Démocratique Africain.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
REMERCIEMENTS	9
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	11
INTRODUCTION	
Contexte et objectifs de l'étude	17
Le contexte de l'étude	17
Objectifs de l'étude	19
Méthodologie, déroulement et contenu de l'étude	20
L'élaboration méthodologique	20
La recherche documentaire	21
Les entretiens	21
Synthèse, rédaction et plan du rapport	22
APERÇU GÉNÉRAL DE LA LITTÉRATURE SUR LA RÉGION ET LA RÉGIONALISATION ET DÉFINITION DU CONCEPT	
Typologie de la littérature et principales questions abordées	23
Les ouvrages et articles scientifiques, les essais et rapports d'étude	24
Les notes, études et rapports d'institutions étatiques, les documents d'ateliers et de conférences	26
Les textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation et la réorganisation territoriale	28
Les textes créant et définissant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales	28

Les Institutions et outils créés pour appuyer la décentralisation	30
Essai de conceptualisation : les notions de région et de régionalisation	31

LA RÉGIONALISATION AU MALI DE LA COLONISATION A NOS JOURS : UNE HISTOIRE EN ZIGZAG

La gestion locale pendant la colonisation : les premières communes	35
La régionalisation sous la Fédération du Mali et la Première République : une volonté politique de territorialiser le développement, mais non concrétisée par la suite	36
La région sous le régime d'exception et la Deuxième République : la liquidation des acquis, malgré quelques efforts de déconcentration	41
La région sous la Transition démocratique et les quatre premières législatures de la Troisième République : le chantier de la décentralisation généralisée	44
Les initiatives du début de la cinquième législature	49

LES ENJEUX DE LA RÉGIONALISATION

La régionalisation comme outil d'approfondissement de la décentralisation et de la refondation de l'Etat	53
L'approfondissement de la décentralisation	53
La refondation de l'Etat	56
La régionalisation comme outil de prise en charge des revendications autonomistes et de prise en compte des dimensions géographiques et économiques du développement	58
Une grande diversité de perceptions de la régionalisation mais un consensus quant à la pertinence de la territorialisation des politiques publiques	61
Une grande diversité de perceptions	61
Les points de vue pleinement favorables	61
Les points de vue « sceptiques »	64
A. Les réserves conceptuelles par rapport à la notion de régionalisation	65
B. Les réserves liées à la controverse sur l'origine de l'option et la crainte qu'elle ne conduise à la dislocation de l'Etat malien	67

C. Les perceptions non favorables à la régionalisation	69
Un consensus presque général des acteurs à propos de la pertinence de la territorialisation des politiques publiques au Mali	71
Les partisans d'une approche dialectique : la complémentarité entre approche sectorielle et approche territoriale	72
Un positionnement absolu en faveur de la territorialisation des politiques publiques	73
Oui à la territorialisation, pour mieux documenter et mieux éclairer le débat sur les inégalités régionales	73

LES DÉFIS ET PERSPECTIVES DE LA RÉGIONALISATION

Les principaux défis	75
Les défis d'ordre territorial et économique	76
Les défis d'ordres socio-politique et institutionnel	77
La sauvegarde de la cohésion nationale	77
La mise en place d'institutions efficaces	78
Quelques pistes de solutions	79
Mettre en place des stratégies et outils pertinents pour le développement régional	79
Les propositions relatives à la stratégie générale de développement	80
Les propositions relatives aux outils, méthodes et mécanismes du développement de la région	81
Les propositions relatives aux secteurs d'activités	81
Mettre en place des institutions et mécanismes efficaces	82
La sauvegarde de la cohésion nationale : quelles mesures pour la prise en compte de la diversité ethnique, la réconciliation nationale, la justice et l'équité ?	82
La gestion de la diversité ethnique	82
A. Diversité ethnique, oui, mais un brassage qui a cimenté les relations intercommunautaires	83
B. Les éventuels problèmes liés à l'Accord pour la paix et la réconciliation	83
Vérité, justice et réconciliation : les bases de la restauration de la cohésion nationale	84
A. Justice classique versus justice transitionnelle	84
B. Eviter que la justice transitionnelle soit un pis-aller ou qu'elle soit banalisée	86
Bien construire les rapports entre l'Etat et les régions	87
A. Une question « préjudicielle » : qu'en est-il du partage des compétences entre l'Etat et les régions ?	87
B. Le contrôle de tutelle : les acteurs entre réalisme et appréhension	88
a. Les avis relevant du pragmatisme	88
b. Les avis faisant état d'appréhensions, voire franchement opposés	89

C. Reformuler les modalités de l'appui-conseil	89
Les rapports entre les régions et les institutions traditionnelles : quelles modalités d'implication de ces dernières ?	89
A. Les acteurs favorables à l'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des affaires de la région	90
B. Les acteurs qui prônent la prudence quant à l'implication des institutions traditionnelles dans la gestion des affaires de la région	91
La mise en place et le fonctionnement des organes de la région	92
A. La désignation des responsables de la région	92
a. Le mode désignation du Président de l'Assemblée Régionale	92
b. Les critères de sélection des dirigeants de la région	93
B. Le contrôle citoyen et l'obligation de rendre compte pour une meilleure gouvernance locale	94
Bien définir les modalités de la coopération internationale	94
A. Les secteurs devant être couverts par la coopération internationale des régions	94
B. La mise en œuvre de la coopération et le rôle de l'État	95
C. Le rôle de la communauté internationale	96
 EN GUISE DE CONCLUSION : QUELLE LECTURE DES REGARDS CROISÉS ET QUELLES DÉMARCHES POUR LA SUITE ?	 97
AUTEURS	101
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	
Textes juridiques	105
Ouvrages, articles, rapports, documents divers	105
Notes et études d'institution étatique	108
 SIGLES ET ABRÉVIATIONS	 111