

Le Mali, de la décentralisation à la régionalisation, quelles perspectives ?

Ousmane SY, ancien ministre de l'Administration territoriale
et des Collectivités locales (2000-2002) et ancien ministre
de la Décentralisation et de la Ville (2014-2015)
(CERM, Mali)

1. Le rappel du contexte, des objectifs et des orientations stratégiques de la réforme

Suite à l'adoption de la Constitution du 25 février 1992, le Mali a fait une option pour la démocratie pluraliste et de l'édification d'un État de droit après trois décennies de monopartisme de fait et de droit. Une réforme de décentralisation, dont le but ultime est de changer le mode de gestion des affaires publiques centralisé, a été préparée et engagée sous le leadership politique du Président Alpha Oumar Konaré de la III^e République.

Il s'agissait de mettre en place un nouveau mode de gestion publique qui :

- tienne compte de la diversité humaine et territoriale du pays,
- respecte les droits et libertés publiques des populations (ancrage de la démocratie),
- soit favorable à la promotion d'un développement durable des territoires régionaux et locaux fondé sur leurs potentiels naturels et les capacités et besoins des diverses communautés du pays.

En fait, au regard de l'histoire politique contemporaine du pays (à partir de l'indépendance en 1960), la décentralisation de la gestion publique n'était pas une promesse nouvelle¹.

Les pères de l'indépendance s'y étaient engagés, avec une grande ambition, en l'inscrivant de la Constitution du 22 septembre 1960 qui dit dans l'article 41 (Titre VI) : « *les collectivités territoriales de la République sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages et les fractions nomades. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les collectivités territoriales, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts de la République, du contrôle administratif et du respect des lois* »².

Dans l'ordonnance n° 1 portant organisation des pouvoirs publics de novembre 1968, le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) a reconduit, *in extenso*, la formulation de l'article 41 du Titre VI de la Constitution du 22 septembre 1969 en ne l'abrogeant pas.

La Constitution du 2 juin 1974, qui a institué la II^e République, bien que moins ambitieuse, prévoit en son titre XIII que : « *les collectivités territoriales sont créées par la loi (art 74) et que ces collectivités sont administrées dans les conditions prévues par la loi. Dans les collectivités, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts de l'État, du contrôle administratif et du respect des lois (art 75)* »³. L'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM), le parti-État sous cette République a lancé une réforme dite de décentralisation qui dans les faits a surtout été une réforme de déconcentration participative qui associe les représentants des acteurs régionaux et locaux à la gestion du développement territorial, à travers des conseils plus désignés qu'élus.

Suite aux événements janvier à mars 1991, la Conférence Nationale a recommandé de lever toutes les entraves qui s'opposaient à la mise en œuvre effective de la décentralisation. La Constitution du 25 février qui en est issue a, dans son titre XI, retenu que : « *les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi (art 97) et que les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi (art 98)* ». Les Constituants de la III^e République ont surtout

1. Les deux présidents qui ont eu à gérer le pays avant (Modibo Keita et Moussa Traoré) ont exprimé la volonté de mettre en œuvre la décentralisation.

2. Alpha Oumar Konaré, *Les Constitutions du Mali*.

3. *Idem* 2.

prévu (titre XII) la création d'un Haut Conseil des Collectivités qui est une institution de la République de représentation des collectivités territoriales au niveau national avec un pouvoir consultatif très contraignant sur : « *toute politique de développement local et régional, les questions concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités (art 99)* ».

L'engagement politique des nouvelles autorités du pays, surtout celui du premier Président élu de la III^e République, a permis de franchir le cap des simples proclamations politiques pour aller à la concrétisation de la décentralisation de la gestion publique qui a été facilitée par le nouveau contexte de démocratie pluraliste et d'État de droit. Une administration de mission (Mission de Décentralisation) a été chargée en janvier 1993 de faire des propositions au gouvernement pour la préparation et la mise en œuvre de la réforme. Cette équipe légère a travaillé pendant une année, sous le Ministre chargé de l'administration du territoire, pour la conception de la réforme et quatre années, sous le Premier ministre, chef du gouvernement, pour la mise en œuvre, avant de se voir confier de 1998 à 2000 la préparation de la réforme de l'État sous la présidence de la République. Le Chef de Mission devenant le Conseiller spécial pour les questions des réformes institutionnelles.

Tout en respectant les principes de base de la décentralisation que sont : la liberté d'administrer à travers des organes élus et le partage des responsabilités de la maîtrise d'ouvrage du développement sur les territoires régionaux et locaux, la mise en œuvre de la réforme a été bâtie sur des choix stratégiques majeurs que sont :

- la communalisation intégrale du territoire national à travers la création des collectivités territoriales de base que sont les communes rurales et urbaines,
- l'implication des acteurs locaux (les délégués des villages, des fractions nomades et des quartiers) dans le débat sur l'émergence des communes (nombre de villages, nom de la commune et le choix du chef-lieu),
- la composition des organes délibérants et exécutifs de la collectivité décentralisée sur la base du suffrage universel à travers un scrutin de listes de partis et des groupements politiques indépendants,
- le transfert progressif des compétences (responsabilités publiques), des ressources humaines et financières et du patrimoine (meuble et immeuble) de l'État aux collectivités territoriales,

- un contrôle *a priori* et *a posteriori* (tutelle) sur les délibérations et les actes des organes des collectivités décentralisées et un appui conseil des représentants des administrations déconcentrées,
- l'adoption du principe de l'unicité de caisse pour la gestion des ressources budgétaires et la séparation de l'ordonnateur et du comptable selon le principe de la comptabilité publique,
- l'allocation de ressources fiscalités propres auxquelles s'ajoutent des dotations annuelles venant du budget national réparties selon des critères de péréquations fixés annuellement,
- la possibilité pour les collectivités territoriales de recruter un personnel fonctionnaire distinct de ceux de l'État central et relevant d'une fonction publique des collectivités,
- la non-rémunération des élus locaux qui sont censés se mettre au service de leurs concitoyens. Seules des indemnités leur sont dues.

Ces choix de base ont été partagés avec l'ensemble des acteurs nationaux et locaux à travers un programme de communication et une mobilisation sociale bâties sur la conviction que la décentralisation les concerne et qu'ils doivent en être les artisans majeurs à travers des groupes d'études et de mobilisation (GREM et GLEM). Les médias publics et privés nationaux et locaux et tous leurs supports écrits et audiovisuels ont aussi été fortement mis à contribution.

Dès le début, une attention particulière a été portée à l'ancrage culturel de la réforme qui a permis de mettre les principes de base en dialogue avec les codes culturels et les modes de pensée propres aux diverses communautés maliennes. La traduction du concept de la décentralisation et des grands choix dans les langues nationales et l'effort déployé pour trouver les mots propres à chaque langue ont permis de faire mieux comprendre la réforme et ses enjeux majeurs et surtout d'avoir l'adhésion des populations sur l'ensemble du territoire national.

2. L'état des lieux : les acquis, les faiblesses et les obstacles rencontrés

2.1 Les acquis méritent d'être renforcés

2.1.1 Au plan politique, les populations maliennes ont adhéré à la réforme et la réforme est installée et semble irréversible. Même si elle est mal comprise, la démocratie pluraliste n'est plus un concept vague, parce qu'à travers le vote, citoyens ont la possibilité de sanctionner positivement ou négativement ceux qui gèrent de leurs affaires. La gouvernance locale n'est plus un simple discours et les acteurs locaux expriment leurs initiatives dans une diversité qui révèle au grand jour toute une multitude d'initiatives sur lesquelles un avenir commun peut être bâti.

2.1.2 Une institution de la République, en charge de la représentation nationale des collectivités territoriales, le Haut Conseil des Collectivités (HCC) a été mis en place avec un pouvoir de consultation assez contraignant pour le gouvernement. Trois faitières de pouvoirs locaux que : l'Association des municipalités du Mali (AMM), l'Association des Collectivités Cercle (ACCM) et l'Association des Régions du Mali (ARM) ont été créées. Au niveau national, des structures d'accompagnement technique que sont : la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT), l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT), des Agences de Développement Régional (ADR) et le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) ont été mis en place.

2.1.3 Au plan financier, un Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), comprenant cinq (5) dotations⁴, a permis la réalisation de milliers d'infrastructures socio-économiques (des écoles, des centres de santé, des points d'eau potable et des équipements marchands) sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales décentralisées en mobilisant près de 200 milliards de francs CFA de subventions de 2001 à 2014. En 2015 et 2016 un montant d'environ 3 milliards de francs CFA a été inscrit pour cinq (5) contrats plan – État – Région.

2.1.4 Des compétences, du personnel et des ressources budgétaires ont connu un transfert effectif dans les domaines de l'éducation, de la santé

4. Les dotations : les investissements, le fonctionnement, l'appui technique, la garantie des emprunts et l'intercollectivités.

et de l'eau potable. D'autres domaines comme le développement rural, la culture, le sport et le tourisme sont en préparation.

2.2 Parce que les nombreuses faiblesses risquent de décrédibiliser la réforme

2.2.1 L'instabilité, les hésitations et même les ruptures dans le pilotage politique et stratégique de la réforme ont créé des doutes sur l'engagement de l'État et conduit à une crise de confiance au niveau des acteurs. L'affaiblissement progressif de l'engagement politique au sommet de l'État a facilité la prééminence des inquiétudes sur le volontarisme des débuts.

2.2.2 La faible implication des citoyens et des organisations locales dans la marche au quotidien des collectivités territoriales. La gestion locale n'est pas encore suffisamment collégiale et très peu d'élus rendent compte de leur gestion à leurs mandants. La corruption se généralise en raison des faiblesses du dispositif de contrôle administratif et juridictionnel et surtout citoyen.

2.2.3 La faiblesse des capacités humaines au niveau local, surtout au niveau des collectivités décentralisées, fragilise la réforme. Le choix des élus, qui sont proposés pour la gestion des collectivités décentralisées à l'occasion des élections locales, manque de rigueur. Les agents des administrations locales (décentralisées et déconcentrées) sont insuffisants, mal formés et peu motivés.

2.2.4 La faible capacité financière des collectivités décentralisées a rendu ces dernières peu performantes. Ceci dénote d'une faiblesse des transferts de l'État (moins de 10 % de la dépense publique). De la même manière, la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales reste faible et insuffisante. La forte dépendance des collectivités décentralisées des ressources financières extérieures est un risque qui précarise le processus de décentralisation.

3. Les obstacles et les principaux enseignements tirés de la mise en œuvre de la réforme

Au Mali en 1992, la décentralisation a été pensée comme une stratégie de changement de l'État à travers une meilleure légitimation de l'action publique. Mieux ancrer les choix et les stratégies publics dans les réalités du

pays. Mieux mobiliser les capacités, potentiels et moyens des territoires régionaux et locaux et des acteurs qui y vivent. Mais les difficultés liées au relâchement de l'engagement des autorités politiques et aussi à la non-évolution de certains choix politiques et techniques de départ, qui se sont révélés non pertinents, n'ont pas permis à la réforme de remplir tous les espoirs placés en elle.

Une réforme, pour réussir, se construit sur un effort continu sur longue durée. Après l'alternance en 2002, le faible intérêt que les nouvelles autorités ont affiché pour la réforme a provoqué un relâchement du niveau de l'engagement des administrations centrales. L'absence de rigueur dans le choix des élus et les faiblesses du dispositif de contrôle n'ont pas aidé à crédibiliser la réforme. Mais le plus grand obstacle demeure la rétention des moyens humains et financiers au niveau de la sphère centrale de l'État malgré toutes les dispositions prises pour les transferts.

En fait, le Mali a créé des collectivités territoriales, mais la gestion des ressources publiques (humaines et financières) est restée centralisée. Après plus de vingt ans de réforme, le taux d'investissements publics local est encore de 8 % et celui de la dépense publique locale de 9 %. Les impôts qui ont été transférés sont ceux qui ne rapportent pas. La réforme a été décrédibilisée parce que les collectivités ont été mises dans l'incapacité d'accomplir leurs missions.

4. Les défis majeurs de la réforme restent la légitimation et la crédibilisation de l'action publique, c'est-à-dire de l'État

Les défis pour sortir l'État du Mali de la crise dans laquelle il est englué depuis près de cinq ans sont nombreux et complexes. Mais ceux qui sont cruciaux et auxquels la relance et l'approfondissement de décentralisation peuvent apporter des réponses demeurent la vivacité et l'inclusivité de la démocratie locale, la capacité de délivrer un service public de proximité et de qualité et la création de la richesse et des emplois sur les territoires régionaux et locaux.

Bien que dispositif de la décentralisation ait progressivement perdu son potentiel d'inclusivité en s'émancipant du contrôle citoyen, force est de constater qu'aujourd'hui encore aucune composante de la nation malienne ne remet en cause la pertinence du choix et le caractère irréversible de la réforme de décentralisation. Elle doit cependant être mise en adéquation avec

les évolutions du contexte d'un pays qui vit la plus grave crise politique et institutionnelle et sécuritaire de son histoire.

Face aux menaces (anciennes et nouvelles), de l'avis général, seule la décentralisation volontariste de la gestion des affaires publiques peut permettre à l'État de retrouver sa place et de jouer son rôle sur l'ensemble des territoires puis d'en prendre le contrôle à travers des administrations de proximité performantes et au service des populations. Le retour de l'État sur les territoires qu'il a perdu ou en voie de perdre passera d'abord par son compartiment décentralisé, émanation des communautés, qui peut faciliter le retour du compartiment déconcentré, s'il y a lieu. Cependant ces administrations, pour délivrer un service public de qualité et promouvoir le développement des territoires, devront être animées par des ressources humaines compétentes et motivées, protégées et dotées des ressources financières sûres et prévisibles.

5. Les perspectives de la réforme

Après son investiture en septembre 2013, le président de la République a pris l'initiative de convoquer, en octobre 2013, « Les États Généraux de la Décentralisation » qui ont regroupé toutes les composantes politiques et sociales du pays et des représentants de toutes les régions. Dans son discours d'ouverture de cette rencontre le Président a dit : « l'une des causes du cataclysme qu'a connu notre pays, et dont il se remet lentement, est la déliquescence de l'État. C'est pourquoi, cette crise nous donne la redoutable occasion d'inventer un nouveau modèle malien, l'opportunité historique de refonder l'État. Cela ne pourra s'accomplir que dans la proximité, car l'État doit s'incarner en chacun d'entre nous...⁵ »

Cette rencontre a recommandé : d'une part le renforcement de la communalisation pour l'amélioration de la présence de l'État sur le territoire national à travers un meilleur accès des populations à un service public de qualité et adapté à leurs situations, d'autre part son approfondissement à travers la régionalisation qui mettra la collectivité régionale au cœur du développement économique en partenariat avec l'État central et les acteurs du secteur privé.

5. Extrait du discours d'ouverture des États Généraux de la Décentralisation, Bamako le 21 octobre 2013.

La régionalisation consiste à reconnaître à cet échelle régionale la capacité de mettre en cohérence les politiques et programmes nationaux et les priorités et programmes des collectivités territoriales 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 ambitionne de :

- faire revivre les territoires régionaux en contribuant à un développement adapté et équilibré du territoire national qui tienne compte de la diversité de ces territoires et des communautés qui y vivent tout en restant ancrées dans un ensemble national ;
- renforcer la légitimité et la crédibilité de l'État en ajoutant à la mission de délivrance, à proximité, du service publique de base aux populations, la mission du développement économique de ces territoires (la création de la richesse et des emplois).

L'accord pour la paix et la réconciliation issu des pourparlers d'Alger et signé à Bamako pour la sortie de crise a pris en compte cette préoccupation dans son volet politique et institutionnel en y ajoutant des aspects spécifiques aux régions du nord du Mali.

En conclusion

De nos jours à échelle du Sahel et de chacun des pays qui le compose, une compétition ouverte ou cachée est ouverte entre divers acteurs nationaux et internationaux pour le contrôle des territoires et de leurs ressources. Cette compétition peut conduire à un chaos territorial au sein des pays et entre les pays si des processus politiques et des mutations institutionnelles ne sont pas pensés et conduits. Les processus de décentralisation de la gestion des affaires publiques contribuent à la préparation de ces mutations en reconstruisant les cohérences territoriales et communautaires qui ont été rompues depuis la colonisation et qui se sont poursuivies malheureusement après les indépendances. Les crises de gouvernance qui sont très souvent évoquées dans nos pays ne sont principalement dues qu'à des ruptures de cohérence. Les crises de gouvernance ne résultent que des crises de cohérence.