

Contributions des collectivités territoriales pour une sortie de crise au Mali

Ibrahim Boubacar Sow, juriste
(FDPU, USJPB, Mali)

Introduction

Chaque État qui use de sa souveraineté, a vocation à adapter le droit à ses besoins particuliers et à sa propre politique. Dans cette hypothèse, nous assistons à une diversification dans les systèmes juridiques africains. L'administration centrale, a pour vocation de maintenir le contact, d'encadrer la population, de dispenser les prestations des différents services publics aux administrés, d'exécuter les décisions et la politique de l'État. En somme, elle constitue une pièce essentielle de l'appareil de l'État dans la résolution des crises auxquelles est confronté l'appareil étatique. Son efficacité et son adaptabilité peuvent être des opportunités de sortie de crise pour l'administration centrale.

Dans les États d'Afrique noire francophone, la bonne gouvernance s'est affichée à partir des années 1990 en réponse aux exigences des institutions de Bretton Woods, de la Banque mondiale et d'autres pays industrialisés, en particulier la France. Pour le cas spécifique du Mali, cette bonne gouvernance a pris corps à partir de juillet-août 1991. À partir de l'alternance intervenue en 1992, la Constitution du 25 février 1992 a consacré non seulement la décentralisation¹, mais également le Haut Conseil des Collectivités

1. Pour la consécration de la décentralisation, il s'agit du décret n°92-073/ P-CTSP du 25 février 1992 portant promulgation de la Constitution du 25 février 1992, notamment dans ces articles 97 et 98.

(HCC) comme institution, avec pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement régional et local². De ce point de vue, aujourd'hui, la décentralisation est perçue comme une alternative à la gouvernance partagée.

L'année 2012 donne un autre tournant à ce modèle de bonne gouvernance, pourtant considérée comme un modèle de référence par les États voisins. D'abord les atrocités de Tessalit et d'Aguelhok, ont démontré une crise sécuritaire, *due à la banalisation des dispositifs de sécurité* (Zeini, 20014 : 8-9). Ces atrocités ont conduit *d'abord* à la violation de l'article 1^{er} de la Constitution du 25 février 1992 qui dispose que, « la personne humaine est sacrée et inviolable », que « tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne ». *Ensuite*, le putsch du 22 mars 2012 ayant déstabilisé les institutions de la République, a facilité l'occupation des régions du nord du Mali par des groupes terroristes, à *cause de la fragilité de l'État* du Mali (Sidibé, 2013, : 180). *Enfin* au sortir de la présidentielle de 2013, la problématique de la mise en œuvre de l'accord de Paix et de Réconciliation issu du processus d'Alger du 15 mai 2015 a fait couler beaucoup de sang à l'occasion de successives tentatives d'installation des autorités intérimaires dans les *régions nord du pays* (Sow, 2017).

À partir de ce rappel historique à propos de l'instabilité sécuritaire et institutionnelle au Mali, l'intérêt de la présente étude relative aux « contributions des collectivités territoriales pour une sortie de crise au Mali » nous donne l'opportunité de définir les mots-clés qui consacrent cette réflexion. *D'abord* le mot « contribution », elle fait référence à un apport de la part d'un organisme public ou privé. La contribution devient à cet égard un domaine de la vie intellectuelle. Elle contribue de façon importante à une réflexion scientifique. Elle utilise notamment le talent d'un expert pour mener une étude scientifique sur un domaine déterminé. Pour ce cas spécifique, il s'agit de fournir une étude d'un point particulier du droit à savoir : les « contributions des collectivités territoriales pour une sortie de crise au Mali ». Son apport peut être un facteur de stabilisation des activités politiques, économiques et sociales sur toute l'étendue du territoire national. *Ensuite*, s'agissant de la notion de « collectivité territoriale », elle a fait pratiquement l'objet de définition dans toutes les disciplines des sciences sociales. Du point de vue juridique, c'est un ensemble de personnes géographiquement localisées sur une portion du territoire national qui sont

2. Cf. titre XII de la Constitution du 25 février 1992.

unies par des liens de solidarité et de communautés d'intérêt auxquelles, il est reconnu, dans les conditions précisées par la loi, le droit à la libre administration. Du point de vue administratif, elle est une collectivité à laquelle l'État central va transférer certaines compétences et les moyens de les exercer (ressources humaines, financières et techniques). Elle devient donc un espace d'organisation administrative. Au sens politique, c'est une portion d'un territoire administré par des organes élus par ses habitants qui partageront certains pouvoirs avec l'État. Au sens plus socio-économique, elle est un espace géographique, social, culturel et communautaire. Elle assumera sa gestion face à elle-même et face à l'État. Enfin s'agissant de la notion de « crise », quelques disciplines se sont également intéressées à ce concept (*ibid.* : 70). C'est ainsi qu'en sciences politiques, elle fait référence à une situation suffisamment « anormale », pour susciter une déstabilisation de l'ordre social, économique et *politique d'un État* (Nay *et al.*, 2008 : 111). En droit, elle fait allusion à une situation de trouble qui affecte le fonctionnement des pouvoirs publics. Elle peut engendrer à cet égard un conflit d'attribution entre les pouvoirs exécutif et législatif, de la paralysie ou de la démission d'un gouvernement, en raison de la gravité des mesures exceptionnelles, comme c'est le cas de l'état de siège, de l'état d'urgence, de l'état de nécessité³.

En effet, la question centrale de la présente réflexion est de savoir : *comment les collectivités territoriales peuvent-elles contribuer à une sortie de crise ?* Cette problématique se justifie par les impacts de la crise du 22 mars 2012, dont les collectivités ont été les premières victimes à cause de l'absence de leurs administrations locales, et même de leurs populations souvent réfugiées dans les États voisins, ou, déplacées à l'intérieur du pays.

Au regard de l'existence des dispositifs juridiques en matière de décentralisation, nous pouvons affirmer que les collectivités territoriales disposent de moyens pour contribuer à une sortie de crise. Cette affirmation se justifie par le choix institutionnel, mais également par des dispositifs législatifs et règlementaires qui encadrent la vie des collectivités territoriales dans le cadre d'un État.

La sortie de crise par les collectivités territoriales présente un intérêt particulier en ce sens-qu'elles demeurent les entités décentralisées ayant

3. 5^e Congrès de l'ACCPUF, Cour Constitutionnelle du Bénin, Cotonou du lundi 22 au samedi 28 juin 2009, sur la thématique : les juridictions constitutionnelles et les crises, p. 2-3.

enregistré les premières conséquences des effets collatéraux de la crise institutionnelle de mars 2012. À la suite d'une tentative de sortie de crise, ces collectivités demeurent les premières actrices cibles ayant pour mission de rétablir une relation de confiance avec les acteurs du développement local.

Notre approche juridique s'inspire de la technique de raisonnement juridique, souvent utilisée par des *théoriciens du droit* (Gaudemet 2003 ; Durant *et al.* 2003). Ainsi, nous pouvons procéder à la démonstration selon laquelle il existe non seulement des opportunités institutionnelles de sortie de crise (1), mais également des opportunités propres aux collectivités territoriales de sortie de crise (2).

1. Des opportunités institutionnelles pour une sortie de crise

L'État prend assez souvent le risque de perdre fidélité et respect en sapant les valeurs mêmes qu'il exalte aux heures d'harmonie et de paix. Mieux vaut peut-être pour lui, soit de faire face avec les règles des temps ordinaires, soit de garder en réserve une législature spécifique et dissuasive, capable, le jour venu, de désamorcer les périls. Ainsi, comment trouver en droit public des solutions aux crises permettant, comme en droit privé, de parvenir à la paix ? L'une des alternatives fréquemment utilisées est de recourir aux opportunités offertes aux collectivités locales afin de poser les bases d'une résolution définitive de la crise. L'intervention des collectivités locales dans la résolution des crises politiques semble marquer l'échec de l'administration centrale, en proposer une alternative crédible.

Dans cette perspective, nous analyserons d'une part les mécanismes nationaux et internationaux de sortie de crise (A) et d'autre part la question de l'approfondissement de la réorganisation du territoire (B).

À la suite de la crise institutionnelle et sécuritaire que le Mali a connue à partir de janvier 2012, tous les acteurs (nationaux et internationaux) étaient conscients de la perte de qualité de la bonne gouvernance, dont le Mali faisait jusqu'alors figure de modèle. Face à ces regards croisés sur la crise à partir de 2012, diverses recommandations avaient été formulées.

D'abord, il s'agissait d'aller vers la refondation d'une autre forme de gouvernance. À ce sujet, la rencontre internationale du gouvernement malien et des donateurs du 15 mai 2013 a permis de redéfinir le domaine d'intervention des partenaires financiers en huit volets qui sont entre autres : la refondation de la gouvernance ; le forum multi-acteurs à un processus

continu ; la refondation de la nation ; l'Assemblée Malienne de Citoyens ; la refondation de la décentralisation ; la nécessité de créer un fonds de développement multipartenaires ; la refondation de la sécurité et de la paix, l'organisation d'un atelier régional (validé en mai 2013) ; la refondation des forces de sécurité (validé en juillet 2013) ; refondation de la politique de développement ; refondation de l'aide ; les défis des bailleurs de fonds ; refondation du débat public (validé en mai 2013). La conclusion des bailleurs consistait à redéfinir les mécanismes d'accès aux services sociaux de base, et les modalités d'exercice du contrôle citoyens de l'action gouvernementale et des collectivités territoriales.

Ensuite s'agissant de l'initiative nationale, elle a été préconisée par l'Association des Pouvoirs Locaux (APL) en guise de contribution à une sortie de crise. Dans un contexte de crise dominé par l'insécurité dont les collectivités territoriales (notamment celles du nord) ont enregistré des conséquences dramatiques en raison de la fuite des administrations et des populations locales. Pour ce faire, les APL ont organisé un forum des collectivités territoriales sur la gestion de la crise au Mali intitulé : « Une décentralisation intégrale et immédiate pour une sortie de crise »⁴, tenu à Bamako les 5 et 7 novembre 2012. Les motivations des APL se situaient d'une part, quant à leur implication dans la gestion des affaires publiques locales à travers la démocratie pluraliste ; d'autre part quant à la prise en compte de la diversité humaine et territoriale dans l'élaboration des normes de la gestion publique, seules garantes de l'unité nationale. À la suite de ce forum, les recommandations majeures s'articulaient autour de quelques axes comme : repositionner le portage politique et l'ancrage institutionnel de la réforme de la décentralisation, dans une vision stratégique et transversale au niveau de la Présidence de la République ou de la Primature ; préparer et lancer le processus de régionalisation, comme 2^e étape de la réforme après la communalisation, pour mieux prendre en compte la diversité humaine et territoriale dans l'optique d'un renforcement de l'unité nationale et d'un développement équilibré et solidaire du territoire ; encourager l'intercommunalité, comme approche permettant de faire face aux problèmes de viabilité économique qui se posent aux petites communes démunies ; formaliser les rôles et les responsabilités des leaders coutumiers dans la gestion locale, notamment en

4. Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, « Forum des collectivités locales sur la gestion de la crise au Mali : Pour une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise », Synthèse du rapport final, novembre 2012.

matière de prévention et de gestion des conflits, en complémentarité avec les autorités élues des collectivités territoriales ; renforcer le rôle des autorités élues des CT et des chefs coutumiers dans la gestion sécuritaire à travers la territorialisation des approches de maintien de la sécurité publique. À la suite de ces recommandations, deux éléments nous paraissent pertinents à savoir : l'inter-collectivité et la régionalisation.

S'agissant de l'inter-collectivité qui est inscrite dans les dispositifs législatifs de décentralisation⁵, elle se présente comme une alternative aux développements des communes démunies de ressources financières. Au-delà du cadre législatif, le cadre règlementaire a apporté des précisions, notamment par le décret n°2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales⁶. Celles-ci peuvent ainsi se regrouper pour l'exercice de compétences d'intérêts communs, par la création des organismes publics de coopérations par voie conventionnelle. L'article 9 alinéa 1 du décret n°2015-0848 du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales dispose que : « le syndicat de coopération intercollectivités est la structure de coopération regroupant deux ou plusieurs collectivités territoriales qui décident de s'associer en vue de créer et de gérer ensemble des activités et/ou des services publics ». Le décret propose également les modalités de création de la structure syndicale aux collectivités territoriales, après délibérations concordantes acquises à la majorité de chaque conseil communal, de se regrouper en syndicat en vue de réaliser des opérations intercommunales⁷.

5. L'article 25 alinéa 1 de la loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales dispose que « Les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création de structure coopération appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'État ».

6. L'article 3 du décret n° 2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 stipule que « La coopération entre les collectivités territoriales se fonde sur la volonté librement exprimée des collectivités territoriales concernées de réaliser en partenariat des actions de développement. Elle doit : s'inscrire dans les domaines de compétence des collectivités territoriale partenaires ; être l'expression d'une volonté librement exprimée de l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale partenaire ; être fondée sur une ou plusieurs actions d'intérêt commun, un ou des projets ou programme de développement ; se faire sous le contrôle de l'État ».

7. L'article 11 du décret n° 2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales dispose que « la structure de

Au regard des missions assignées aux collectivités territoriales dans le domaine du développement local et de la pertinence des compétences qui leur sont reconnues par la législation malienne, la complémentarité en vue de la réalisation d'objectifs communs, s'inscrira davantage dans une large logique d'entente cordiale entre les citoyens, surtout dans les zones affectées par la crise (notamment identitaire).

L'inter collectivité s'inscrit également dans d'autres domaines, plus vastes, qui dépassent les compétences d'une seule commune, comme la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles. Depuis la crise de mars 2012, pour la recherche d'une sortie de crise, l'intercollectivité demeure un instrument juridique privilégié de résolution des conflits, et d'impulsion des actions de développement régional et local. Il couvre plusieurs enjeux tels que le renforcement de la crédibilité des collectivités territoriales, le développement de l'esprit de solidarité, le renforcement des capacités en matière de partenariat, la prévention et la gestion des conflits, et l'émergence d'une idée de territoire viable.⁸

À cela s'ajoute la mise en œuvre de la régionalisation comme seconde étape de la décentralisation. Après la phase de la communalisation en 1999 par l'élection démocratique des organes délibérants des communes, la volonté politique d'aller vers la régionalisation demeure une exigence pour mieux stimuler l'économie régionale. Ainsi, la réforme de la régionalisation aura pour résultat d'impulser le développement économique régional, en dotant les collectivités régions de compétences et de ressources en la matière. L'objectif attendu de la régionalisation comme nouvelle réforme des politiques publiques, consiste à améliorer les performances en matière de développement. Comme seconde étape de la décentralisation, le résultat attendu de la régionalisation à la « malienne » permettra également d'améliorer les services rendus aux citoyens et d'accroître la performance économique. En définitive, la collectivité région jouera un rôle déterminant dans la coordination et la synergie des efforts de l'État et des acteurs

coopération est créée par arrêté conjoint des présidents des organes délibérants des collectivités concernées après délibération de leur Conseil et approbation de leur autorité de tutelle. Le dossier de création comprend : la délibération portant sur l'adhésion de la collectivité territoriale, les statuts et règlement intérieur adoptés par les organes délibérants des collectivités territoriales concernées ».

8. Ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Réforme de l'État, *Élaboration du programme d'appui à l'inter-collectivité et à la coopération transfrontalière. Synthèse de la revue documentaire*, décembre 2016, p 9.

locaux, notamment dans le domaine du développement économique. La régionalisation contribue donc à la prise en charge institutionnelle des intérêts propres liés à la promotion d'un territoire dans une perspective socio-économique, culturelle et politique. Sur les principes élémentaires du droit administratif (notamment sur les conditions de la libre administration des collectivités territoriales), la dimension institutionnelle de cette régionalisation passe au préalable par l'élection démocratique des présidents des organes délibérants des conseils régionaux⁹ et du District de Bamako¹⁰, sous réserves de certaines dispositions de la loi électorales¹¹. S'agissant de la mise en œuvre de la régionalisation, quelques acquis institutionnels sont enregistrés notamment par la création des Agences de Développement Régional¹² (ADR) dans le but de favoriser le développement régional et local dans son espace d'intervention ; une législation consacrant le Contrat Plan État Région (CPER)¹³ ou District dans le cadre d'un engagement conventionnel entre l'État et les collectivités Région ou District pour le financement et la réalisation des projets structurants sur les compétences des collectivités

9. L'article 190 alinéa 2, 3 et 4 de la loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des collectivités dispose que « ... Sur la base des résultats définitifs des élections régionales, est investi Président du Conseil régional le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges. En cas d'égalité de sièges entre plusieurs listes, est investi Président du Conseil régional le conseiller régional figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. À égalité de suffrage entre plusieurs listes, le conseiller régional, tête de liste, le plus âgé est investi Président du Conseil régional... ».

10. L'article 44 alinéas 2, 3 et 4 de la loi n° 2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du District de Bamako dispose que « ... Sur la base des résultats définitifs des élections au Conseil du District transmis au Ministre chargé des collectivités territoriales par le président de la Commission de centralisation des résultats, est installé dans les fonctions de Maire du District le conseiller figurant à la tête de liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges. En cas d'égalité de sièges entre plusieurs listes, est installé Maire du District le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. À égalité de sièges et de suffrage entre plusieurs listes, le Conseiller du District, tête de liste, le plus âgé est installé Maire du District... ».

11. Sur certaines réserves relatives aux critères d'inéligibilités aux Conseils du District et régional, voir les articles 194, 195, 196 et 197 de la loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale.

12. Cf. Ordonnance n° 2015-017/P-RM du 2 avril 2015 portant création d'Agences de Développement Régional.

13. Cf. Décret n° 2014-0644/ P-RM du 21 août 2014 déterminant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du contrat plan État-Région ou District.

régions ou du District, relevant de leurs Programmes de Développement Économique Social et Culturel (PDESC).

Au-delà des recommandations du forum des APL, les collectivités territoriales ont été responsabilisées par les lois de la décentralisation relative à la délivrance du service public de proximité aux populations, et à la promotion du développement local et régional sur leurs territoires respectifs.

2. L'approfondissement de la réorganisation du territoire

Depuis l'alternance de 1992, le Mali a opéré de véritables réformes administratives pour pouvoir mieux résoudre la problématique de la déconcentration et de la décentralisation. Au-delà de cette forme d'organisation du pouvoir, il était également question de procéder également à une autre forme d'organisation et de création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Ces réformes avaient pour objectif d'assurer une meilleure représentation de l'État sur tout le territoire national, ensuite de préparer l'élan de la mise en œuvre de la décentralisation à la suite des recommandations de la Conférence nationale de juillet-août 1991.

À partir de l'indépendance, de 1960 à 1991, on assiste à la réorganisation du territoire, qui érigea la ville de Bamako en District subdivisé en six (6) communes (Ord. n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 ; Ord. n° 77-45 du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali). Ces réformes définissent de la nouvelle configuration du pays en portant le nombre de régions à sept (7) divisées en cercles comme Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao.

À l'orée du multipartisme à partir de 1992, la question de la réorganisation du territoire et la marche vers la décentralisation sont devenues une priorité des pouvoirs publics. Cette priorité a débouché sur la création de 682 communes (loi n° 96-059 du 04 novembre 1996 portant création des communes dont 2 en 2002), 08 collectivités régions et 49 collectivités cercles (loi n° 99-035 du 11 août 1999 portant création des collectivités cercles et régions) et 285 arrondissements érigés en circonscriptions administratives. Ces réformes ont enregistré des acquis notamment, par l'élection démocratique des organes délibérants des collectivités territoriales¹⁴ (notamment celle des communes), et des modalités d'élection spécifique

14. En termes d'acquis, les collectivités communes ont enregistré des élections démocratiques en 1999, 2004 et 2009.

aux conseils de cercle, de région et du District de Bamako, définies dans le Code des collectivités territoriales en son temps.

À l'issue de ces réformes de 1996 à 1999, l'approfondissement de la réorganisation du territoire a donné des satisfactions à deux niveaux. D'une part, l'État a su assurer sa représentation dans toutes les circonscriptions administratives créées ainsi que les services déconcentrés. Ainsi, l'administration s'est rapprochée de la population. D'autre part, l'exercice de la démocratie locale de 1999 à 2009 a été une occasion pour les citoyens de s'intéresser aux préoccupations locales par l'intermédiaire des organes élus des collectivités territoriales. Ces expériences ont démontré une impulsion du développement à la base, mais également des stratégies de cohésion sociale débouchant sur la gestion des conflits (notamment endogènes).

Dans le cadre de la poursuite de la réforme administrative, la loi n°2017-017 du 2 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives¹⁵ peut être une alternative contribuant à la sortie de crise. De dimension identitaire et sécuritaire, la crise de 2012 a révélé d'autres insuffisances qui portent notamment sur la problématique de l'effectivité de la représentation de l'État dans les circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Ces circonscriptions administratives auront pour mission de « contribuer au développement économique et social de la région ». Concrètement, ces nouvelles régions doivent jouer un rôle d'incitatrices, de réalisatrices d'études ou encore un rôle consultatif sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région.

C'est pour ces raisons que la loi du 2 mars 2012 intervient pour mieux assurer la représentation efficiente de l'État dans ces entités. Après l'opérationnalisation des régions de Ménaka et Taoudéni¹⁶, dont l'approfondissement doit se poursuivre pour la création d'autres circonscriptions administratives et collectivités territoriales : cercles et communes. Dans l'application de la même loi, on constate une lenteur dans la poursuite de la mise en œuvre de la nouvelle configuration des circonscriptions administratives du Mali. C'est la raison pour laquelle, certaines circonscriptions

15. Dans la poursuite de la réforme administrative, la nouvelle loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création des circonscriptions administratives a érigé les circonscriptions cercles en circonscription régions comme : Taoudéni, Ménaka, Nioro, Kita, Dioila, Nara, Bougouni Koutiala, San, Douentza et Badiangara.

16. L'opérationnalisation de ces deux régions s'explique par le fait qu'elle est d'ordre politique, notamment sur la poursuite de la mise en œuvre de l'accord de paix et de réconciliation issu du processus d'Alger.

(comme Nara, Douentza et Bandiagara) font l'objet d'attaques terroristes. Ces attaques sont encouragées par l'absence de la représentation nationale de l'État et des services techniques déconcentrés. En plus des limites dans l'application de la loi portant création de circonscriptions administratives, la réforme doit aboutir également à la création des collectivités territoriales pouvant servir de lieux d'exercice de la démocratie locale.

Dans un contexte de crise sociosécuritaire, l'opérationnalisation des nouvelles régions peut être une opportunité de sortie de crise à plusieurs points de vue. Cela passe d'abord, par la représentation de l'État et des services techniques déconcentrés sur une grande partie du territoire national, ensuite par l'exercice de la démocratie participative et par l'élection des organisations délibérantes des collectivités territoriales, et enfin par le développement de la circonscription par une participation active de tous les acteurs de la chaîne régionale. L'effectivité de la fonctionnalité de ces circonscriptions permettra de minimiser, sinon d'éviter les opérations d'attaques terroristes. Elle permettra également d'éviter les trafics de drogues, les prises d'otages, et de donner vie à des activités économiques, sociales et culturelles. En substance, la circonscription administrative région a pour mission fondamentale, d'orienter le développement économique régional par la définition de certains axes stratégiques, et dispose aussi d'une capacité concrète d'intervention dans la vie économique régionale ; elle tient « ...les deux extrémités de la chaîne de l'interventionnisme, celle de la conception et de celle de l'exécution » (Chevallier 1994 : 31).

3. Des opportunités de sortie de crise propres aux collectivités territoriales

Dans le domaine de la décentralisation, plusieurs possibilités s'offrent aux collectivités territoriales pour apporter une solution aux différentes crises auxquelles l'administration centrale est confrontée. Dans le cadre de cette réflexion, l'accent sera mis sur celles qui portent notamment sur la restitution publique (A) et la nécessité de tenir des concertations régionale et locale (B) dans le but d'apporter un dénouement à la crise malienne.

3.1 La restitution publique

Pour créer un climat de confiance entre les Collectivités Territoriales et les citoyens, la décentralisation « à la malienne » a proposé des opportunités favorisant l'impulsion du développement à la base. Tout comme l'idée de la gouvernance des institutions d'une République, celle des collectivités territoriales sous-entend également la satisfaction de l'intérêt général.

L'idée de satisfaction de l'intérêt général fait allusion à la gestion des services publics. En marge de l'État, les élus des collectivités territoriales portent le statut de personnes morales de droit public. En ayant la vocation de gérer un service public (collectivités territoriales), les gouvernants locaux auront pour mission la satisfaction de l'intérêt général. La notion d'intérêt général est assimilable à la notion de service en ce sens qu'elles constituent la raison d'être de l'administration. À ce sujet René Chapus admet que « ce que peut avoir de relief la détention de prérogatives de puissance publique par l'administration ne doit pas dissimuler qu'elle n'en dispose que pour assurer au mieux la satisfaction de l'intérêt général, c'est-à-dire les services publics » (Chapus 2000 : 563). À la suite de Chapus, Gaston Jézé estime que « sont uniquement, exclusivement services publics, les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné, à un moment donné, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public. L'intention des gouvernants est seule à considérer » (Jézé 2005 : 16). À la lumière de ces assertions, l'intérêt général peut être confondu avec la notion de service public.

À la suite de la présente analyse, l'intérêt général et le service public peuvent aller de pair à avec la recherche d'une sortie de crise. Dans la gestion des services publics locaux, les élus des collectivités territoriales ont pour mission de satisfaire l'intérêt des citoyens à la base. Dans un contexte de crise dominé par une gouvernance délicate, les collectivités peuvent contribuer à la sortie de crise. Pour une sortie de crise par les collectivités territoriales, la participation citoyenne au fonctionnement des institutions locales demeure une préoccupation démocratique. En effet, la démocratie au niveau local a pour objectif de contribuer à une large participation de la population, perçue comme « [...] celle qui associerait au mieux "proximité" et "participation", [...] une "démocratie rapprochée", supposée revenir au plus près des "gens" ou des citoyens [...] » (Michel 2006 : 5). En effet, cette démocratie a pour objectif fondamental, de faire gérer les affaires d'une collectivité par des représentants élus par des administrés de cette collectivité.

Ainsi, la démocratie locale est ni plus ni moins que la démocratie exercée au niveau des Collectivités locales, plus précisément, « c'est la démocratie, qualifiée par le cadre ou le niveau de l'organisation administrative auquel elle s'exerce » (Gérard 1999 : 21). La démocratie locale serait donc la démocratie mise en œuvre au niveau local, notamment au niveau des communes c'est-à-dire l'ensemble des droits concédés en la matière aussi bien aux élus qu'aux administrés dans le cadre de ces collectivités locales. Elle consacre l'autonomie financière des collectivités locales mais, est très souvent conçue comme la démocratie centrale, sur la base de la représentation.

La démocratie locale a pour objectif spécifique de lancer les débats car, elle « [...] suppose que l'autorité locale soumette au débat ses principales orientations » (Rasera 2002 : 161). Or, « en l'absence de débat, un maire endette sa commune sans que personne ne puisse l'arrêter. Le débat au sein du conseil ou de la population limite le risque de la corruption. [...] l'absence de démocratie locale [...] favorise le risque de dérive dans la gestion des affaires locales » (*ibid.* : 148). Elle devrait donc permettre de contrebalancer une probable dérive dictatoriale des organes communaux. Elle entraîne également la controverse, ce qui n'est pas plus mal puisque « de nombreuses études montrent que les controverses enrichissent la démocratie parce qu'elles éprouvent les projets et aboutissent à tenir compte d'une pluralité de point de vue » (*ibid.* : 170). Les débats et les controverses par le pouvoir d'intervention qu'ils confèrent aux citoyens intéressés, rendent la démocratie locale tout simplement plus proche de ceux-ci et militent en faveur de la construction d'un espace public infralocal plus réel et vivant, celui des débats de toutes les légitimités existantes. En effet, « l'espace public n'est pas seulement le lieu où s'exprime la volonté générale, il la génère. En assumant cette fonction, l'espace public devient une pièce maîtresse de la démocratie » (Ladrière 1992 : 42). En substance, le débat « *public* » ou « *communal* » consiste à créer un climat de confiance entre les élus communaux et les citoyens à la base. À la recherche d'une sortie de crise, les collectivités territoriales du Mali en ont plus que besoin pour remédier aux insuffisances. C'est pour ces raisons que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a consacré la restitution publique¹⁷, avec pour objectifs de mobiliser

17. L'article 218 alinéa 2 et 3 du Code des collectivités territoriales dispose que « le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget. Pour le budget communal, le débat public est précédé de la consultation des Conseils de villages, de fraction ou de quartier constituant la Commune ».

les citoyens autour des affaires publiques locales ; d'instaurer la transparence dans la gestion des affaires publiques ; susciter l'émulation et l'esprit de l'exercice de citoyenneté pour faciliter le payement des impôts et taxes ; et de renforcer la confiance mutuelle.

3.2 La tenue des concertations régionales et locales

Dans la dynamique de la refondation de l'État pour la sortie de crise, les Collectivités Territoriales sont des instances administratives de base pour promouvoir des stratégies de développement. Pour ce faire, l'impulsion du développement à la base nécessite obligatoirement l'adhésion de tous les acteurs régionaux et locaux. L'impulsion d'un développement exige le droit, et même le devoir de participation reconnu aux citoyens. C'est la position défendue par Baregard et Bécet pour qui, « de plus en plus, il apparaît que le concept de démocratie locale réclame l'ouverture du pouvoir local vers l'extérieur, vers les citoyens eux-mêmes » (Baregard et Bécet 1995 : 81). C'est aussi le point de vue de Rasera qui estime que la démocratie locale « [...] suppose un bon fonctionnement de la démocratie représentative [...] qui se nourrit de la démocratie participative [...] ; ces deux (2) aspects facilitent le débat local qui conforte le lien social [...] » (Rasera 2002 : 13). À cet effet, les questionnements selon lesquels « sur quels repères rebondir quand tout paraît s'effondrer ? Où puiser la force et l'inspiration pour mieux faire ? » (Traoré 2013 : 224), trouvent tous leur sens dans le contexte de crise. Du point de vue normatif, les organes délibérants des collectivités territoriales constituent des maillons essentiels de la refondation et de la réconciliation de la chaîne locale. Il s'agit du décret n°08-095/P-RM du 21 février 2008 portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation de coordination et de suivi des actions de développement (CROCSAD, CLOCSAD, CCOCSAD).

Ces cadres de coordination présentent plusieurs opportunités de sortie de crise. D'abord, ces concertations permettront de discuter de tous les problèmes qui bloquent le processus de développement. Ensuite, c'est une opportunité de trouver des alternatives de vivre en communauté. Cette opportunité trouve sa raison d'être dans les collectivités où le conflit ethnique constitue un frein à la cohésion sociale, une opportunité de sortie de crise s'impose, dans la mesure où tous les acteurs de la collectivité participeront à un état des lieux des actions de développement. C'est également une occa-

sion pour les élus locaux de briser « la crise de confiance » entre les organes délibérants des collectivités territoriales et de la population locale.

Ces comités de coordination offrent des opportunités de sortie de crise sous deux dimensions.

Du point de vue politique, ces comités de coordination permettront d'assurer le suivi-évaluation des Programmes de Développement Économique Social et Culturel (PDESC), qui regroupent tous les acteurs du développement de la chaîne locale et régionale. C'est une occasion pour les acteurs de la collectivité, de redéfinir les politiques locales, de l'adapter en fonction du contexte et de l'opportunité de sortie de crise. Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, l'exécutif local dispose d'une compétence d'attribution, subordonnée à l'approbation de l'assemblée délibérante. Mais il n'est pas dénué de toute marge de manœuvre. Les compétences de l'exécutif local nous donnent l'occasion, -de reprendre la distinction faite par Bertrand Faure (1998) entre ses fonctions d'exécuteur et celle d'exécutif. Dans la doctrine française, la réglementation locale a connu un essor considérable¹⁸ que la révision constitutionnelle de 2003 a avalisé.

Du point de vue sociologique, si la professionnalisation du « métier politique » local était imputée aux représentants de l'État, il est désormais certain que la décentralisation à la « malienne » a marqué « le sacre des notables » (Rondin 1985) et fait des élus locaux des responsables politico-administratifs en leur accordant des pouvoirs de décision, et en leur conférant des compétences générales et spécifiques allant désormais jusqu'à la maîtrise d'ouvrage. L'élu local est perçu comme une autorité chargée de maintenir la cohésion sociale. Au-delà de sa fonction politique de gestion des Collectivité territoriale, on retient avec Albert MABILEAU que « l'élu local apparaît comme un nouveau manager de la collectivité » (Mabileau 1992 : 68). Les élus locaux pour leur part, joueront un rôle en faveur du changement social et du changement de comportement des acteurs du développement. Pour ce faire, plusieurs théories socio-anthropologiques contribueront à une sortie de crise. *D'abord* le changement de comportement fait allusion à la technique de conception et de coordination des pratiques courantes. Ainsi, la théorie selon laquelle « l'anthropologie politique classique a souvent privilégié les

18. Avant la réforme constitutionnelle de 2003 en France, cette question était ignorée dans bon nombre d'ouvrages de droit administratif. À cet effet, on peut retenir quelques-uns comme Debbasch (1998), Dupuis (*et al.* 2000), Rivéro et Walline (2004), Gaudemet (2001).

formes visibles et institutionnelles du pouvoir et les structures politiques “traditionnelles” en leur stabilité » (Olivier de Sardan 1995 : 53), sera élément de débat lors de la coordination des activités de développement, car le phénomène social est en perpétuelle évolution. *Ensuite* Guy Rocher estime que « le changement social est nécessairement un phénomène collectif, il doit affecter les conditions ou les modes de vie, ou encore l’univers mental... ». En second lieu, pour cet auteur, un « changement social doit être un changement de structure... qu’on doit pouvoir observer une modification de l’organisation sociale dans sa totalité dans certaines de ces composantes ». En troisième lieu, « un changement de structure suppose qu’on puisse l’identifier dans le temps... décrire l’ensemble des transformations ou leur succession entre deux (2) ou plusieurs points dans le temps ». En quatrième lieu « pour être vraiment un changement de structure, tout changement social doit faire preuve d’une certaine permanence, c’est-à-dire que les transformations observées ne doivent pas être seulement superficielles ou éphémères ». Enfin une dernière analyse de l’auteur conclut que « le changement social affecte le cours de l’histoire d’une société... l’histoire d’une société aurait été différente si un changement social ne s’était pas produit » (Rocher 1968 : 21 et 29). Processus extrêmement difficile dans son application, c’est la raison pour laquelle l’auteur fait la synthèse de ses analyses comme étant « toute transformation observable dans le temps, qui affecte, d’une manière qui ne soit pas que provisoire ou éphémère, la structure ou le fonctionnement de l’organisation sociale d’une collectivité donnée et modifie le cours de son histoire » (*ibid.* : 22). *Enfin* pour Raymond Boudon, le changement social doit être analysé non plus à travers les ensembles macrosociologiques (classes, mouvement ouvrier, groupes organisés, etc.) mais « n’est intelligible que si l’analyse descend jusqu’aux agents ou acteurs sociaux les plus élémentaires composant les systèmes d’interdépendance [...] l’allure du processus ne peut provenir d’une autre cause que des décisions des agents sociaux élémentaires qui composent le système d’interdépendance » (Bourdon 1979 : 162-164).

Pour une sortie de crise par les collectivités territoriales, en plus de l’opportunité des cadres de concertation et de coordination des actions de développement, l’approche socioanthropologique est également un outil important qui s’ajoute aux facteurs juridiques.

Au-delà de sa fonction politique, en temps de crise, l’élu local a également pour mission de rassembler tous les acteurs du développement

local autour de la promotion de la paix sociale, l'idéal du développement à la base.

Conclusion

La crise de 2012 qui a marqué une période sombre de l'histoire de la démocratie malienne, continue toujours de susciter des interrogations quant à un retour à la vie normale et apaisée. Cependant, la vie des différentes Républiques qui se sont succédé, a toujours démontré des possibilités de sortie de crise. Compte tenu de l'originalité de celle de mars 2012, la présente réflexion relative aux « contributions des collectivités territoriales pour une sortie de crise au Mali », marque une particularité à plusieurs points de vue. Le discours selon lequel « le Mali a continué de tanguer orgueilleusement » (Aya 2013 : 13) demeure une réalité, mais s'en sortira toujours sur certains principes révélateurs de garanties.

D'abord à travers la présente réflexion, les opportunités institutionnelles peuvent garantir une sortie de crise. À travers sa dimension institutionnelle, il est certain qu'il existe bien une perspective de sortie de crise. L'option internationale a démontré la nécessaire redéfinition de la qualité de la gouvernance démocratique, dont le Mali faisait preuve depuis l'alternance de 1992. À la suite des recommandations de sortie de crise par les partenaires internationaux, l'accent a été mis sur la redéfinition des procédures d'accès aux services sociaux de base, et l'exercice du contrôle citoyen de l'action gouvernementale et des collectivités territoriales. Au niveau national, les collectivités territoriales par l'intermédiaire des Associations des Pouvoirs Locaux a également favorisé des possibilités de sortie de crise notamment par le lancement du processus de régionalisation comme 2^e étape de la réforme après la communalisation, en tenant compte de la diversité humaine et territoriale dans la logique du renforcement, et fait de l'intercommunalité une approche permettant de faire face aux problèmes de viabilité économique récurrente aux micros communes...

La réforme administrative a également retenu l'opportunité d'une sortie de crise. Cette réforme est relative à l'opérationnalisation de nouvelles régions, sans quoi, la crise sécuritaire continuera de gagner du terrain. Pour ce faire, l'alternative demeure l'effectivité de cette réforme par la nomination des représentants de l'État dans les circonscriptions administratives, avec les

mesures d'accompagnement de la déconcentration des services techniques de l'État auprès des collectivités territoriales après leurs créations.

Ensuite, il s'est avéré également qu'il ne manque pas d'opportunités aux collectivités territoriales pour une sortie de crise. Du point de vue normatif, la législation consacre en effet des cadres de concertation et de coordination aux collectivités territoriales. Dès lors que le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des PDESC, le cadre de concertation et de coordination constitue une occasion pour les autorités régionales et du District de Bamako, de discuter d'autres faits d'ordres divers, qui freinent l'élan du développement local. Le choix du PDESC est révélateur car le processus est plus participatif et plus inclusif que les structures antérieures. Compte tenu de la participation de tous les acteurs du développement de la chaîne régionale et locale, toutes les sensibilités sont censées apporter leurs énergies dans la résolution des crises, notamment des conflits d'ordre endogènes. Compte tenu de la profondeur de la crise, notamment dans les terroirs, le cadre de concertation et de coordination par le biais des PDESC, est une originalité en vue d'une sortie de crise ancrée dans les collectivités territoriales.

C'est aussi le cas de « la restitution publique », qui peut également être une solution en vue d'une sortie de crise. Au-delà de son fondement juridique, elle peut cristalliser le rapport de confiance entre les citoyens et les collectivités territoriales. Si l'exercice de la restitution publique consiste à rendre compte du bilan de gestion des collectivités territoriales par des élus locaux, il consiste également à faire un constat du degré de contribution des populations locales à la prise en charge des problèmes qui se posent. En dépit des contributions des populations locales, le renforcement du contrôle citoyen pourra également contribuer à la qualité de la gouvernance exercée par les collectivités territoriales.

Au-delà du cadre normatif de sortie de crise par les collectivités territoriales, les élus locaux doivent adopter d'autres démarches allant dans le sens d'un changement de comportements. Pour ce faire, ils devront agir comme des médiateurs dans tous les domaines de la vie de leurs collectivités respectives, notamment celui de la réconciliation. En revanche, auront-ils la capacité requise d'adopter de tels changements de comportements et de ligne politiques ? Car le fonctionnement d'une administration locale décentralisée résulte le plus souvent de choix qui favorisent les gouvernants, et plus rarement les populations locales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aya, I., 2013, « Avant-propos », in D. Konaté (dir.), *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Bamako, Éditions de Tombouctou.
- Basdevant-Gaudemet, B., 2003, *Introduction historique du droit : XIII-XX^e siècles*, Paris, LGDJ (2^{de} éd.).
- Bauregard, J. et Becet, J.-M., 1995, *La démocratie locale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- Bourdon, R., 1979, *La logique du social*, Paris, Hachette.
- Chapus, R., 1985, *Droit administratif général* (tome 1), Paris, LGDJ.
- Chêne, C., Durand, B. et Leca, A., 2004, *Introduction historique au droit*, Paris, Montchrestien.
- Chevalier, J., 1984, *La région dans le système politico-administratif français*, Paris, PUF.
- Debbasch, C., 1998, *Institutions et droit administratif. Tome 2 : L'action et le contrôle de l'administration*, coll. « Thémis droit public », PUF, 4^e éd.
- Dupuis, G., Guédon, M.-J. et Chrétien, P., 2000, *Droit administratif*, coll. « U », Armand Colin, 7^e éd.
- Faure, B., 1998, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ.
- Gaudemet, Y., 2001, *Traité de droit administratif* (tome 1), Paris, LGDJ, 16^e éd.
- Gérard, M., 1999, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », in L. Blondiaux, G. Marcou et F. Rangeon (dir.), *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Centre Universitaire de Recherche et Politique de Picardie, Paris, PUF, p. 102-125.
- Jézé, G., 2005, *Principes généraux du droit administratif*, Paris, Dalloz.
- Ladrière, P., 1992, « Espace public et démocratie », in A. Cottureau et P. Ladrière (dir.), *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, Raisons pratiques 3, EHESS, p. 19-44.
- Mabilleau, A., 1992, « L'élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs* n° 60, p. 75-92.

- Michel, K., 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Paris, Éditions du Croquant, coll. « Savoir agir ».
- Nay, O. et al., 2008, *Lexique de Science Politique*, Paris, Dalloz.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala.
- Rasera, M., 2002, *La démocratie locale*. Paris, LGDJ.
- Rivero, J. et Walline, J., 2004, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », 20^e éd.
- Rocher, G., 1968, « Problèmes d'une sociologie de l'historicité », in *Introduction à la sociologie générale. Tome 3 : Le changement social*, Montréal, Édition HMH, Ltée.
- Rondin, J., 1985, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard.
- Sidibé, O. O., 2013, « La déliquescence de l'État : un accélérateur de la crise malienne », in D. Konaté (dir.), *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du nord*, Bamako, Éditions de Tombouctou, p. 171-172.