



Thinking Africa

NOTE DE RECHERCHE

CRISE DE L'ETAT ET CONFLIT IDENTITAIRE : LA CONTRIBUTION DE LA DÉCENTRALISATION À LA RECONSTRUCTION POST CONFLIT DE L'ETAT APRÈS LE COUP D'ETAT DE 2012 AU MALI

Par Ladislas NZE BEKALE

.....

Ancien Elève de l'ENA (France)

Chercheur Associé au GRESHS (ENS-Gabon)

Doctorant en Histoire Militaire et Etudes de défense (CRISES), Université de Montpellier 3. Ses recherches portent sur la gouvernance locale, dans la reconstruction post conflit, la prévention des conflits et la consolidation de la paix. L'auteur est employé à la Commission de l'UA et à publier deux ouvrages.

RÉSUMÉ

Le conflit au nord Mali et le coup d'Etat de 2012 ont imposé aux autorités maliennes et à la communauté internationale, une révision des principes fondamentaux relatifs au fonctionnement de l'Etat. La déclaration d'indépendance des touareg aidés par des groupes intégristes au nord Mali a été suivie par une intervention militaire française, à la suite de laquelle la rébellion est entrée en négociation avec les autorités. Le principal résultat de ces discussions est le plan de reconstruction post conflit de l'Etat avec une décentralisation intégrale supposé prendre en considération les aspirations des populations pour l'instauration d'une paix définitive au nord. Le processus d'accélération de la décentralisation a été entamé en 2012, mais des interrogations subsistent quant à la pérennité de la paix dans cette région qui fait face à de nombreux maux.

CONTEXTE

Cinq ans après le conflit qui a éclaté au nord du Mali et après l'organisation des élections locales en novembre 2016, il est opportun de faire l'historique du processus de reconstruction de l'Etat au Mali. Il est particulièrement intéressant de s'appesantir sur la décentralisation territoriale considérée comme solution à cette crise de l'irrégentisme au nord du pays. Quatre années après l'adoption de feuille de route et de la décentralisation comme approche de résolution de ce conflit, un calme apparent est revenu au nord mais se pose toujours la question de l'enracinement de la paix dans les esprits de la population du nord Mali.

IDÉES MAJEURS

- La tentative de sécession des populations touareg du nord Mali en 2012 a débouché sur des initiatives, de paix et de refondation de l'Etat du niveau national à l'échelle locale, avec la décentralisation comme spécificité.

- Le Gouvernement malien a entamé dès 2012 l'autonomisation des collectivités territoriales. La décentralisation est considérée dans ce processus comme étant le principal vecteur de pacification des régions du nord. L'autonomie des collectivités territoriales devrait permettre aux populations du nord de prendre elles mêmes en charge la gestion des affaires locales.

- La décentralisation intégrale parviendra t-elle à contenir définitivement le sentiment irrédentiste au nord Mali? Cette partie du territoire est confrontée à de nombreuses difficultés indiquant que la décentralisation à elle seule pourrait ne pas venir à bout du sentiment indépendantiste toujours vivace au nord.

PROBLÉMATIQUE

Quelle est la contribution de la décentralisation dans le processus de reconstruction de l'Etat post conflit au Mali à la suite de la crise de 2012?

Quelles sont les initiatives nationales d'autonomisation des collectivités territoriales au Mali dans le contexte de recherche de la paix au nord?

La décentralisation intégrale suffira t-elle à éloigner du nord le spectre sécessionniste à la suite du conflit de 2012?

MOTS CLÉS

Mali, irrédentisme, reconstruction, post conflit, décentralisation

INTRODUCTION

Comme à la fin des années 80, le Mali s'est à nouveau retrouvé confronté à un conflit identitaire dans sa région septentrionale. Mais le conflit de 2012 est encore plus violent que le précédent. Les indépendantistes touareg se sont armés par l'entremise de certains membres de leur communauté autrefois au service du Président libyen. C'est le lieu où ce sont implantés des groupes terroristes et des trafiquants vivant de la rente générée par la panoplie d'activités illicites qu'ils mènent dans cette région. Ces revenus illicites sont parvenus à instituer une corruption chronique à tous les niveaux des régions septentrionales. L'Etat y est quasiment fantomatique et les fonctionnaires corrompus par cette manne financière illicite. Ces derniers entretiennent ainsi la durabilité du statu quo en raison des bénéfices tirés des différents trafics. L'absence d'Etat, les carences de développement de la région (I) et son enclavement par rapport à la capitale maintiennent auprès de la population de cette région un sentiment d'abandon, des velléités indépendantistes tout en entretenant des solidarités ethniques. C'est le contexte dans lequel la tentative de sécession éclate en 2012 au Mali. En réplique à cette tentative de sécession un groupe de militaires a renversé le Président Toumani Touré, mais la pression internationale était tellement forte que le pouvoir a été remis aux civils. Cette passation de pouvoir marque le début de la reconstruction de l'Etat post conflit au Mali. Après l'accord de Ouagadougou en 2013, une feuille de route était adoptée par la classe politique et la rébellion, ces deux instruments devaient servir de cadre d'orientation de la reconstruction de l'Etat malien.

La problématique de cette contribution est de se demander quelle est le rôle de la décentralisation dans ce processus de pacification du nord et du Mali dans la résolution du conflit actuel? Les différentes rencontres et accords de paix relatifs à la crise au nord ont tous

conclu que la raison fondamentale de ce conflit est liée à l'ineffectivité de la décentralisation au nord du Mali. Les autorités maliennes ont ainsi décidé de passer à une décentralisation intégrale sur l'ensemble du territoire avec une attention particulière sur les régions du nord. Une stratégie d'évolution immédiate vers cette décentralisation intégrale (II) se dégage des différentes activités initiées par le Gouvernement. Parmi les actions menées par les autorités, une révision de l'ensemble des textes législatifs relatifs à la décentralisation a été faite. La particularité, de la méthode de migration vers la décentralisation intégrale, est l'implication de l'ensemble des acteurs engagés dans le processus de décentralisation, l'approfondissement de la décentralisation est de ce fait inclusif. L'augmentation des ressources des collectivités territoriales est une des décisions les plus importantes du Gouvernement. Les transferts et dotations financiers seront augmentés jusqu'à 30 % pour une meilleure prise en charge des compétences au nom du principe de subsidiarité. Cependant, le volontarisme de l'Etat à mettre en place une décentralisation intégrale au nord semble ne pas être l'unique solution à ce conflit. On peut se demander si l'approfondissement de la décentralisation suffira à faire disparaître les idées sécessionnistes au nord (III). Pendant les assises du nord, le Président de la République a relevé que des citoyens ont pris les armes contre leur pays au nord. Dans cette région qui souffre d'un manque d'Etat qui a laissé le champ libre aux groupes terroristes et aux trafiquants qui investissent la rente perçue de leurs activités illicites dans l'achat des consciences des fonctionnaires et des représentants de l'Etat pour entretenir cette situation qui leur est bénéfique.

I- DE LA TENTATIVE DE SÉCESSION AU NORD EN 2012 AUX INITIATIVES DE RECONSTRUCTION DE LA LÉGITIMITÉ DE L'ETAT POST CONFLIT AU MALI

Depuis plusieurs années, de nombreux observateurs¹ n'ont cessé d'interpeller les autorités maliennes sur la transformation des régions du nord en zone de non droit. Mais, l'éloignement de la capitale, la faiblesse des structures étatiques, la corruption des agents de l'Etat et l'allégeance faite les populations locales du nord à ces groupes y ont pris l'avantage sur l'Etat et ses représentations. Cet ensemble d'éléments portant les germes d'un conflit a eu pour conséquence la prise des trois régions du nord (A) par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) et

se alliés au début de l'année 2012. Ce conflit prendra une nouvelle dimension avec le coup d'Etat perpétré par des militaires qui ont décidé de renverser les institutions de la République en raison de leur passivité dans la gestion de ce conflit. Mais, la pression internationale a fini par prendre le dessus sur le régime putschiste et l'on est parvenu à l'instauration d'un Gouvernement de transition (B) dirigé par des civils. En outre, les putschistes n'ont pas régulé le conflit au nord, bien au contraire, les rebelles ont poursuivi leur avancée menaçant même la capitale. Face à la menace des rebelles sur la capitale, le Président par intérim a sollicité l'aide de la France qui est intervenue à travers l'opération Serval. Cette dernière est parvenue à faire reculer la rébellion en quelques jours. A la suite de cette victoire, s'ouvrent des négociations entre les sécessionnistes et le Gouvernement malien. Ces discussions ont débouché sur l'adoption de la feuille de route de 2013 (C) comme plan de sortie de crise. Elle définit un agenda autour de la restauration de l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du territoire, notamment dans les régions en conflit et la préparation des différentes élections nécessaires au rétablissement des institutions politiques conformément à la loi fondamentale. Dans le plan de reconstruction post conflit de l'Etat, la décentralisation fait l'objet d'une attention particulière en tant que politique de stabilisation (D) des régions du nord.

Une mosaïque de causes à l'origine de la tentative de sécession du nord et du coup d'Etat de 2012

La tentative de création d'un Etat islamiste au nord du Mali au début de l'année 2012 et le coup d'Etat qui a mis fin au régime du général Toumani Touré sont le résultat d'une conjonction de facteurs externes et internes. Parmi les causes externes, « la montée des affrontements sanglants comme la résultante de la déstabilisation de la bande sahélienne par des groupes armés et mafieux »². L'implication d'Al Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) à ce processus s'illustre par la mise en œuvre d'activités criminelles et notamment de trafics en tout genre (drogue, armes, cigarettes, carburant, migrants...); Le groupe tire une partie substantielle de ses revenus de ces activités, sous la forme des droits de passage dans les zones du désert qu'il contrôle ou en rétribution de la protection qu'ils procurent aux trafiquants. Il faudrait évoquer des complicités qui se sont établies entre les bandits-djihadistes d'AQMI et des responsables locaux,

1. Un rapport confidentiel, de l'Union Africaine, adressé aux autorités maliennes en 2010 faisait état des velléités indépendantistes des populations du Nord Mali

2. Taiclet B., Berbach M.L., Sow M., *Mali. Réussir la décentralisation financière*, FMI, Département des finances publiques, 2015, p. 21

notamment au Mali³. La participation de ce groupe terroriste au conflit au nord Mali est plus qu'évident, notamment en alimentant la circulation des armes, en pratiquant un trafic de drogue lucratif qui permette de se procurer des armes pour pouvoir organiser une rébellion au nord. Goita (2011, p.13) attire l'attention des autorités maliennes sur le fait que « *le nord du Mali était entrain de devenir une base arrière importante d'AQMI, dont les attaques et la présence menacent l'activité économique vitale de la région* ». La seconde explication est relative au retour, « *des dizaines de milliers de migrants dont, quelques milliers de combattants touareg lourdement armés et aguerris ayant fui la Lybie après le renversement du dictateur Mouammar Kadhafi. Ces combattants ont apporté du renfort au petit nombre d'irréductibles touareg surtout confinés au nord du Mali, conduisant à la prise par les rebelles des trois régions du nord : Gao, Kidal et Tombouctou et à la proclamation de la sécession du sud du Mali* »⁴. Un rapport d'une mission des Nations unies a constaté que des armes légères, des explosifs, des grenades à propulsion par fusées et des canons antiaériens de petit calibre montés sur pick-up en provenance de la Lybie se retrouvaient entre les mains des différents séparatistes et d'autres rebelles. Des groupes comme AQMI et Boko Haram affluaient déjà vers le Mali en 2011⁵.

En interne, dans des régions les plus isolées-géographiquement ou politiquement, la présence de l'Etat, déjà limitée et peu efficace, devient purement symbolique. Ce retrait exacerbe les loyautés « localistes », « ethnicistes », « claniques » ou « religieuses » et les concurrences politiques de tous ordres, facteurs de tensions violentes et de fragmentation des espaces nationaux (Polet F., 2011 ; p2). C'est exactement un des phénomènes qui ont provoqué le conflit au nord, le sentiment de démission de l'Etat, notamment la longue attente de l'autonomie des collectivités territoriales. « *La crise du nomadisme et ses conséquences ont entraîné la marginalisation et la déstructuration de cette société. Cette situation, conjuguée à l'absence d'un signal fort de la part de l'Etat malien, pousse à une affirmation de la personnalité ethnique touarègue, alors que la reproduction de l'identité est entravée par toute une série d'obstacles administratifs et réglementaires* »⁶. Les profits retirés de la complicité avec les

trafiquants de toutes sortes, voire avec les preneurs d'otages d'AQMI, incitent donc certains dirigeants et fonctionnaires à perpétuer l'absence d'Etat de droit dans la région. Cela contribue à ce que le contrôle du territoire échappe largement aux autorités légales⁷. La persistance des contestations, liées à la réorganisation territoriale, se caractérisent par 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 compte⁸. « *Pauvre, l'Etat malien est dirigé par des sudistes, peu voire pas du tout attachés au nord. De plus, les habitants du tiers sud ne sont guères attirés par ces contrées inhospitalières. La faible motivation et l'absence de moyen se conjuguent pour inciter les autorités à se détourner de la région afin de concentrer leurs efforts dans la région considérée comme utile et où réside la majeure partie 90 % de la population. Obstacle important au développement, le problème de l'enclavement se pose dans toutes les régions du pays. Les sudistes conformément à leur penchant et aux attentes de nombreux maliens, ne donnent pas la priorité à l'aménagement du nord. Ce choix en pérennise l'isolement et accroît encore les difficultés pour le contrôler* »⁹. Pour essayer de reprendre non seulement le contrôle, mais aussi pour participation inclusive à la reconstruction de l'Etat et le développement au nord, il est plus qu'urgent pour les autorités maliennes de poursuivre le processus de décentralisation dans cette partie du pays. Les états généraux de la décentralisation (2013) ont affirmé que, cela devrait se traduire par des réponses concrètes aux principaux défis de la réforme, à savoir :

- le financement des projets des collectivités territoriales,
 - les pouvoirs des élus régionaux, locaux et communaux,
 - les transferts des compétences, la régionalisation territoriale,
- les rôles et prérogatives des représentants de l'Etat ou des autorités traditionnelles dans la gestion publique.

risation de l'AQMI et les dires de l'Etat dans l'espace saharo-sahélien au Mali», communication, colloque sur Quelles constructions politiques au nord du Mali face aux crises dans le sahel? Bamako, le 19 juin 2012, p. 2

7. Gourdin P., « Géopolitique du Mali : un Etat failli ? », in *Diploweb.com*, septembre 2012, p. 2

8. Ag Iknan A., « Bilan de la décentralisation au Mali », communication, colloque sur Quelles constructions politiques au nord du Mali face aux crises dans le sahel? Bamako, le 19 juin 2012, p.1

9. Gourdin P., *Op. Cit.*

3. Assanvo W., « Etat de la menace terroriste en Afrique de l'ouest », *Les notes d'OVIDA*, note d'analyse n° 12, juillet 2012, p. 7

4. Gberie L., « La démocratie est elle menacée en Afrique de l'ouest », *Afrique renouveau*, août 2012, p. 2

5. *Idem*

6. Keita N., « Du pouvoir ethnique touareg à la sanctua-

Les putschistes et le gouvernement de transition à l'épreuve des faits : un contexte chaotique pour les collectivités territoriales

Parmi les causes immédiates de la chute du Président Toumani Touré, l'impossibilité pour l'armée régulière à prendre le dessus sur les rebelles touareg du (MNLA). Ils étaient certes aidés par des islamistes du mouvement salafiste d'Ansar Dine, alliés à d'autres mouvements islamistes. Des attaques sur des bases et des positions militaires ont été déclenchées par les rebelles le 17 janvier 2012. L'armée malienne sous équipée et, probablement moins formée au combat asymétrique, abandonnera ses positions et du matériel au profit de la rébellion en reconnaissant quelques jours plus tard sa défaite. Il était difficile pour l'armée régulière de venir à bout de la rébellion qui était lourdement armée, après avoir reçue des armes venues de Lybie et des touareg qui étaient jusque là au service de Kadhafi. Dans la nuit du 21 au 22 mars 2012, un groupe de militaires dirigé par le capitaine Sanogo renverse le Président Toumani Touré, leur principal motif est la gestion chaotique du conflit au nord du Mali entre l'armée et la rébellion touarègue. Sanogo et les siens s'emparent du pouvoir pour aller combattre au nord, dans l'hypothèse de rétablir l'intégrité du territoire malien. Mais, les putschistes allaient être confrontés à deux problèmes :

- Le premier problème est relatif à la progression de la rébellion au nord. Après avoir pris les trois régions du nord Mali, le 5 avril 2012 avec la prise de Douentza, les rebelles annoncèrent la fin de leur offensive, et proclamaient l'indépendance de l'Azawad le lendemain. Tandis que le 8 avril 2012 le Président déchu démissionne de ses fonctions de Président de la République.

- Le second problème que les putschistes devront affronter est relatif aux changements politiques anti-constitutionnels qui sont condamnés par la CEDEAO (définir) et proscrits par d'autres instruments internationaux comme la Charte africaine de la démocratie et des élections adoptée en 2007.

La pression était tellement forte, à la fois en interne et à l'extérieur, qu'il était impossible pour les putschistes de rester au pouvoir. En interne, la rébellion avait pris l'initiative d'avancer vers Bamako. A l'extérieur la pression était encore plus forte qu'il était exigé, à Sanogo, par la communauté internationale de rendre le pouvoir aux civils. Le 12 avril 2012, Sanogo, sous la contrainte, remettait le pouvoir aux civils et, le Président de l'Assemblée nationale était désigné comme Président par intérim conformément aux dispositions constitutionnelles. Dioncounda Traoré

devait organiser et diriger la transition afin que les institutions maliennes puissent assumer les fonctions minimales de l'Etat, conformément à la Constitution de 1992.

Quelques mois après l'instauration du régime de transition, l'armée malienne était toujours en difficultés et ne parvenait pas à repousser les rebelles. En mai 2012, dans la perspective de fédérer leurs efforts pour de nouvelles conquêtes et peut être celle de la capitale, Ansar Dine et le MNLA décidèrent de former une entité, ce malgré les dissensions idéologiques. La charia est introduite au nord du Mali à la suite de cette fusion entre les deux groupes. Les succès de la rébellion laissent désormais entrevoir une possible tentative de prise de la capitale. Les islamistes, déclenchent une offensive vers la capitale et, le 10 janvier 2013, ils s'emparent de la ville de Konna et prennent la direction de Mopti ville représentant l'entrée de la capitale. Face au risque d'abandon de l'armée régulière, le Président par intérim décide de solliciter l'intervention de la France. Au regard des risques que courraient le Mali et voir l'ensemble de la CEDEAO, le Président français François Hollande décidait d'une intervention militaire au Mali dès 11 janvier 2013. La France lançait l'opération Serval qui a permis, en quelques jours aux forces françaises, de prendre l'avance sur les groupes rebelles. Le MNLA a mesuré les conséquences de cette action militaire et le groupe demande de coopérer avec l'armée française pour combattre les islamistes et la libération totale du nord Mali.

Dans ces circonstances de guerre, on peut imaginer que les collectivités territoriales maliennes ne peuvent fonctionner normalement. Certains acteurs locaux précisait, « *qu'on ne peut plus diriger les affaires locales de la même façon qu'avant la crise. Plus que jamais il existe un besoin criard d'Etat pour gérer l'après crise. Les élus locaux sont la brique de base de la reconstruction et de la réconciliation du Mali* »¹⁰. Le diagnostic de la crise multisectorielle à toutes les échelles territoriales au Mali, a permis d'établir son corollaire de conséquences comme la perte de confiance, d'autorité et de légitimité de l'Etat [...] Or, l'absence d'Etat contribue au développement parallèle de régulations et d'acteurs armés ou intégristes. D'où l'impératif de la décentralisation politique, administrative et le transfert des ressources aux collectivi-

10. Al Mouloud L., « La coopération décentralisée : Bordeaux et des communes maliennes travaillent à la gestion post crise », 2013. En ligne sur <https://niarela.net/politique/cooperation/cooperation-decentralisee-bordeaux-et-des-communes-maliennes-travaillent-la-gestion-post-crise>

tés locales. La connaissance de plusieurs urgences, sécurité, réconciliation, économie, développement et élections prochaines, rend difficile la délivrance d'une action publique locale effective, efficace et de qualité¹¹.

La feuille de route de 2013 comme cadre préparatoire de la reconstruction de l'Etat post conflit au Mali

Dans la perspective d'une sortie de crise, les autorités de transition adoptent le 29 janvier 2013 une feuille de route pour la transition. Elle prévoit un dialogue inclusif et l'organisation d'élections. Un accord préliminaire est trouvé, sous l'égide de la médiation burkinabé, à Ouagadougou le 18 juin 2013 entre le gouvernement et les groupes rebelles non terroristes du MNLA et du Haut Conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA). Prenant en compte l'aspiration populaire pour un dialogue national, l'accord de Ouagadougou, précise qu'à la suite de l'élection présidentielle et à la mise en place d'un gouvernement, les parties conviennent de l'organisation d'un dialogue national inclusif pour trouver une solution définitive à la crise. La signature de l'accord de paix et l'acceptation du cessez le feu sont, en principe, les éléments qui permettent de déclencher le processus de reconstruction post conflit. Entouré de ces garanties, le régime de transition pouvait entamer la mise en application de la feuille de route. Elle assigne au Gouvernement de transition deux missions spécifiques : le rétablissement de l'intégrité du territoire national et l'organisation d'élections libres et transparentes.

Le Gouvernement de transition se voit ainsi confié la lourde mission d'entamer la reconstruction de l'Etat et des institutions. Mais dans des conditions classiques, la plupart des systèmes de reconstruction post conflit passent par trois phases : la phase d'urgence, la phase de transition et la phase de développement (Union Africaine, 2014 ; p5).

« *La phase d'urgence est la période qui suit immédiatement la cessation des hostilités et elle a une portée double, la création d'un environnement de sûreté et de sécurité et une réponse d'urgence aux conséquences immédiates du conflit par l'intermédiaire de programmes de secours humanitaires* »¹². C'est dans cette perspective que le Gouvernement de transition devra d'abord s'atteler à libérer les zones sous contrôle des groupes armés grâce à l'appui de l'armée française et des forces africaines de la MISMA (Mis-

sion Internationale de Soutien au Mali), à mettre en place un dispositif de défense et de sécurité permettant d'assurer la paix et la quiétude. Ces préalables permettront ensuite au Gouvernement de transition de mettre en place des conditions indispensables pour le retour de l'Administration, des personnes réfugiées et des personnes déplacées. Ainsi, il pourra assurer le retour volontaire des réfugiés et déplacés des régions du nord et leur réinsertion. Pour intensifier l'opération de retour des réfugiés, le Gouvernement continuera de fournir aux personnes réfugiées, aux personnes déplacées et aux familles d'accueil une aide d'urgence sous la forme de denrées alimentaires et de produits de première nécessité. Il poursuivra la sensibilisation pour inciter au retour des populations déplacées ou réfugiées, l'organisation et la mise en place de la logistique nécessaire à un bon retour dès que les conditions de sécurité le permettront. Ces orientations sont formulées par la feuille de route de janvier 2013 et retenues comme urgence dans le processus de reconstruction post conflit de l'Etat au Mali.

La phase de transition est celle qui succède à la période d'urgence. La phase de transition tient son nom de la transition (dans un délai raisonnable et aussi bref que possible) entre un gouvernement intérimaire nommé et une forme quelconque d'élection ou de processus traditionnel légitime [...]. La phase de transition se termine en général par des élections gérées conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution, à la suite desquelles un gouvernement souverain et légitimement élu est établi au pouvoir¹³. La dimension de la transition politique, de la gouvernance et de la participation implique la mise en place d'institutions politiques et administratives légitimes et efficaces, qui garantissent des processus participatifs et soutiennent la transition politique. Hormis la facilitation des élections, les programmes comprennent la consolidation de la gestion de l'administration au niveau du secteur public, le rétablissement de la gouvernance locale¹⁴.

D-Quelles perspectives pour la décentralisation en contexte de reconstruction de l'Etat post conflit ?

La reconstruction post conflit de l'Etat repose sur la dimension gouvernance politique et transition de la politique de reconstruction post conflit de l'UA. La gouvernance politique implique la répartition de l'exercice du pouvoir du niveau national aux niveaux locaux¹⁵. La reconstruction de l'Etat doit

11. *Idem*.

12. CUA, *Cadre politique de reconstruction post conflit en Afrique*, NEPAD, Johannesburg, 2005, p7

13. *Idem*, p. 8.

14. *Ibid.*, p. 11.

15. PSD/PCRD/EXP/4 (I), portant politique de construc-

aussi se faire au niveau local, à travers des institutions décentralisées. En termes de décentralisation et de gouvernance, la reconstruction de l'Etat au niveau local doit, «*faciliter la création de mécanismes décentralisant le pouvoir, la prise de décision et la gestion des ressources à tous les niveaux de la gouvernance, en partant du niveau national au niveau communautaire*»¹⁶. En conséquence, la feuille de route exhorte le Gouvernement de transition à initier des discussions sur l'approfondissement du processus de décentralisation; la prise en compte des spécificités régionales dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et le développement des infrastructures, notamment le désenclavement et l'exploitation des ressources naturelles.

Si la décentralisation doit venir à la rescousse, c'est à condition qu'elle soit un projet de société nouvelle avec une vision collective et une compréhension partagée des enjeux, un projet éminemment collectif, inclusif et prospectif¹⁷. A l'évidence, «*les processus de décentralisation actuels en cours dans la plupart des pays du continent sont dans l'impasse, tant ils ont été incapables de changer les rapports et les dynamiques entre l'Etat central, les collectivités locales et les sociétés, incapables de changer les rapports entre le centre et la périphérie, incapables d'impulser le développement socioéconomique des territoires et la gouvernance de manière générale*»¹⁸. Le Ministre Mamadou Namory accusait les régimes précédents de ne pas avoir réalisé la décentralisation, laquelle aurait pu être un facteur de paix, de cohésion et d'unité nationale: «*si la décentralisation avait été appliquée dans son intégralité comme prévu par les textes, si la bonne gouvernance avait prévalu dans la gestion des affaires publiques, on n'aurait pas connu une crise avec une telle ampleur*»¹⁹. Face aux différents défis auxquels la politique de décentralisation malienne a été confrontée, le Gouvernement de transition et les futures autorités maliennes doivent réorienter la stratégie de décentralisation du pays. La reconstruction de l'Etat au Mali doit s'atteler à «*construire une politique de décentralisation inclusive, consensuelle, capable de porter des objectifs de changement [...] notamment par la levée des résistances et malentendus autour de*

la décentralisation (fonder une vision politique collective et une compréhension partagée et la décentralisation) [...] Approfondir la démocratie participative dans les territoires locaux (espaces et mécanismes) institués d'échanges entre les collectivités locales et les différentes catégories d'acteurs; et des modes de régulation et de gestion qui créent la confiance entre tous les acteurs»²⁰.

II- LES INITIATIVES D'AUTONOMISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LA RECONSTRUCTION D'UNE PAIX DURABLE AU NORD MALI À PARTIR DE 2013

L'accord de Ouagadougou propose au Gouvernement de transition d'organiser les élections, en particulier les présidentielles, afin que le Président élu puisse disposer de la légitimité lui permettant d'engager le Mali dans un accord de paix avec la rébellion. La décentralisation est aussi une des propositions phares de l'accord de Ouagadougou, elle constitue le principal moyen de sortie de crise. Pour insuffler une dynamique devant s'achever sur la décentralisation intégrale, les autorités maliennes ont fait le choix d'une approche (A) étalée sur plusieurs années. Ainsi, les états généraux de la décentralisation ont été organisés pour affiner la méthode conduisant le pays à cette décentralisation intégrale. Plusieurs résolutions ont été adoptées, notamment la réorganisation des collectivités territoriales, avec en perspective une régionalisation axée sur les potentialités et les spécificités des régions. Les problèmes relatifs aux transferts des compétences et des ressources ont de ce fait trouvé un début de solution. C'est dans ce contexte que l'accord issu du processus d'Alger (B) définit les procédés de mise en œuvre de la décentralisation intégrale au nord, où le déficit de développement et d'infrastructures est sérieux. L'accord évoque également les conditions de création d'un statut particulier pour les collectivités territoriales du nord Mali. En théorie, la reconstruction post conflit de l'Etat et des collectivités territoriales est orientée par les principes de la politique de reconstruction post conflit de l'Union Africaine. Ces principes servent de plan d'autonomisation des collectivités territoriales (C) tel que déterminé par les autorités maliennes et les différents accords politiques. Un chronogramme sur trois années a été conçu, il permet d'organiser et d'effectuer le transfert des compétences, la mobilisation des ressources financières au bénéfice des collectivités territoriales.

tion post conflit de l'Union Africaine, 2014, p14

16. *Idem*, p. 16.

17. JAGA, conférence sur l'Afrique réinvente la gouvernance, compte rendu, Addis Abeba, 2012, p. 3.

18. *Idem*.

19. De Viller A., «*Décentralisation et gestion de la crise au nord : les élus locaux montent au créneau*», *l'Enquêteur* du 9 novembre 2012, p. 2.

20. JAGA, *op. cit.* p. 4.

L'approche de préparation de la décentralisation intégrale au Mali à partir de 2013

Wiltzer (2004) explique que, le succès d'une opération militaire de rétablissement de la paix ne doit occulter l'objectif principal, le développement. La reprise des régions du nord Mali par l'armée française à travers l'opération Serval puis par la création d'une force de maintien de la paix des Nations unies et de l'Union Africaine, constitue une étape vers une reconstruction durable des institutions et de l'économie. « *C'est pourquoi la reconstruction d'un pays sortant d'un conflit implique de remettre en état son fonctionnement de façon globale et simultanée. Un tel programme repose sur [...] la remise en place des institutions, le retour à la sécurité intérieure, la préparation des élections [...] le retour à une économie de développement* »²¹. Les autorités de transition adoptent en janvier 2013 une feuille de route pour la transition, elle prévoit l'organisation d'un dialogue inclusif et l'organisation d'élections pour un retour à l'ordre constitutionnel et à la légitimité des institutions politiques. « *La reconstruction post conflit doit d'abord être clairement définie comme transitoire et globale pour laisser ensuite place à un développement durable* »²². Les systèmes de reconstruction post conflit demandent un processus global de planification stratégique qui détermine la vision d'ensemble, fixe les priorités, identifie les jalons et négocie un réseau approprié des responsabilités entre les différents acteurs intérieurs et extérieurs qui constituent ensemble le système²³. Les systèmes de reconstruction post conflit passent généralement par trois phases principales : la phase d'urgence, la phase de transition et la phase de développement. C'est en adéquation avec ces différentes phases que la politique de reconstruction post conflit de l'UA définit ses cinq dimensions²⁴, notamment celle de la transition politique, de la gouvernance et de la participation. Celle-ci permet de mettre en place les mécanismes nécessaires à la refondation de l'Etat, des institutions et de l'administration. S'inscrivant dans la perspective de la phase de transition, la dimension de reconstruction de la gouvernance et de la participation, a permis la tenue de l'élection présidentielle dans l'ensemble du Mali, le 23 juillet et le 11 août 2013.

21. Wiltzer P. A., « Vers une paix et un développement durables en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2004/1 (n° 209), p. 31

22. *Idem*

23. CUA, *Op. Cit.* p. 3

24. Sécurité ; transition politique, gouvernance et participation ; développement socio économique ; justice droit de l'homme et réconciliation.

Le contexte post conflit malien a vu l'organisation de plusieurs rencontres. Parmi celles-ci, notons : les Etats généraux de la décentralisation en octobre 2013 et les assises nationales sur le nord en novembre 2013. Puis en 2014, il y a eu respectivement un atelier de réflexion sur les défis de la cohésion sociale à Tombouctou en février, le forum local pour la paix et la réconciliation nationale (Diré/Tombouctou) en mars 2013. En 2015, s'est tenu le forum régional de Gao en novembre. Les conclusions de toutes ces rencontres convergent sur la nécessité d'approfondir la décentralisation, laquelle constitue un facteur décisif de la ré-stabilisation par la prise en compte des spécificités locales, l'instauration de la démocratie participative et la redynamisation du développement local, particulièrement au nord. En effet, « *les réponses aux situations de post conflit oscillent entre les stratégies de centralisation du secteur public (afin de mettre en place ou de maintenir la puissance étatique et de créer une administration publique) et les approches axées sur la décentralisation massive visant à la stabilisation du pays et à l'émergence d'une conscience collective* »²⁵. L'approche malienne s'inscrit indiscutablement dans cette perspective avec un projet de décentralisation inclusif s'appuyant sur des collectivités territoriales et des communautés comme acteurs du développement à la base. Ce choix fait par le gouvernement de concentrer la nouvelle politique de décentralisation sur les régions est sensé. En effet, « *les régions sont mieux à même de conduire des projets d'envergure dans le cadre de l'approfondissement de l'aménagement du territoire, la mise en place de réseaux (transports et hydraulique) et d'infrastructures ; La région présente un niveau plus pertinent pour rechercher des économies d'échelle et la région peut recouvrir un cadre socio économique et culturel cohérent au regard des populations qui les habitent* »²⁶.

Pour doter les collectivités territoriales de moyens, une augmentation significative et progressive de la part des ressources publiques gérées par les collectivités, à 30 % contre 3 % aujourd'hui, constitue un enjeu majeur à moyen et long terme. Cette augmentation repose sur « *l'amélioration de la fiscalité locale (élargissement de l'assiette, transfert de nouveaux impôts et l'amélioration du fonctionnement de la chaîne fiscale) ; L'augmentation des dotations de l'Etat (notamment un transfert systématique d'une part de la TVA*

25. Global Forum on local development, session 3 : le renforcement des collectivités locales peut-il offrir une stratégie efficace pour la reconstruction et la démocratisation dans les états fragiles ? New York, 2010, p18

26. Taiclet B., Berbach M.L., Sow M., *Op. Cit.* p. 22

collectée, l'application des dispositions relatives à la compensation des pertes et des moins values fiscales...); Le renforcement des capacités des collectivités territoriales dans la mobilisation des ressources financières»²⁷. Ces mesures prouvent à suffisance la prise de conscience d'un des problèmes fondamentaux de la décentralisation, celui des ressources. A travers ces décisions, le Gouvernement semble résolument inscrit dans une perspective de décentralisation intégrale en dotant les collectivités territoriales des ressources nécessaires. La décentralisation en reconstruction au Mali doit servir, « de levier à une véritable politique d'aménagement du territoire et du développement économique local, de convergence entre l'Etat, les collectivités et le secteur privé pour des investissements massifs et des équipements structurants »²⁸. Les Etats généraux de la décentralisation ont réaffirmé que, la promotion du développement régional et local passe par l'approfondissement de la territorialisation et l'aménagement du territoire, en s'appuyant sur la régionalisation, pour qu'elle joue son rôle de mise en cohérence des programmes de développement régional et local avec les stratégies nationales. « Il sera créé des pôles de développement valorisant les ressources principales et mis en œuvre des contrats projets Etat-région [...] et créer un fonds d'urgence au profit des collectivités territoriales situées dans les zones affectées par une longue absence de l'Etat »²⁹.

L'accord issu du processus d'Alger et la question de la décentralisation intégrale au nord du Mali

Il semble évident que les collectivités territoriales élues démocratiquement puissent jouer un rôle dans un contexte de reconstruction post conflit de l'Etat. Il ressort des expériences de différents pays certaines indications quant à l'éventail des fonctions que les collectivités territoriales peuvent jouer dans des pays fragiles ou en situation de post conflit³⁰. A court terme, les citoyens veulent un Etat capable d'assurer leur sécurité et leur offrir des biens collectifs de base. Le fait de se baser sur l'échelon local permet de répondre aux besoins et aux priorités quotidiennes des citoyens et de promouvoir la stabilité³¹. C'est pour toutes ces raisons que la politique de reconstruction post conflit de l'UA (2014) demande :

27. *Idem* p23

28. JAGA *Op. Cit.* p3

29. Taiclet B., Berbach M.L., Sow M., *Op. Cit.* p23

30. Global Forum *Op. Cit.* p18

31. Brinkerhoff (D. W.), Johnson (R. W.), « La décentralisation de la gouvernance locale dans les Etats fragile: les enseignements tirés du cas irakien », in *RISA*, 2009/4 (vol.75), p. 650

De faciliter la création des mécanismes décentralisant le pouvoir,

la prise de décision et la gestion des ressources à tous les niveaux de la gouvernance, en partant du niveau du niveau national au niveau communautaire.

« La décentralisation axée sur le transfert non seulement du pouvoir décisionnel mais aussi de la capacité fiscale et les transferts intergouvernementaux crée les conditions permettant aux gouvernements locaux de devenir des arènes institutionnelles où les citoyens apprennent des compétences démocratiques [...] Le gouvernement local participatif encourage le dialogue, la résolution des problèmes et la résolution des conflits à un niveau gérable en ce qui concerne les questions qui intéressent les communautés »³². Les réponses aux situations de post conflit oscillent entre les stratégies de centralisation du secteur public (afin de mettre en place ou maintenir la puissance étatique et de créer une administration publique) et les approches axées sur la décentralisation massive visant à la stabilisation du pays et à l'émergence d'une conscience collective³³. Le projet de décentralisation porté par les nouvelles autorités maliennes doit considérer toutes ces dimensions afin de créer des liens forts entre les maliens, l'Etat et les territoires.

Au regard de ce qui précède, l'article 5 de l'accord issu du processus d'Alger précise que, « le règlement du conflit nécessite une gouvernance qui tienne compte des spécificités locales et qui s'articule autour de la mise en place d'une architecture institutionnelle fondée sur des collectivités territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus ainsi que la gestion par les populations des régions concernées de leurs propres affaires sur la base du principe de libre administration ». Pour que cette décentralisation puisse jouer un rôle de régulation de tension, les populations des régions en crise doivent impérativement participer à la gestion de leurs localités afin qu'elles décident elles mêmes des choix socio politiques et économiques de leurs localités. L'accord a prévu la création de la région comme collectivité territoriale dotée d'une assemblée régionale élue au suffrage universel direct, bénéficiant d'un large transfert des compétences, des ressources et jouit des pouvoirs juridiques, administratifs et financiers appropriés. L'une des nouveautés, dans le droit des collectivités territoriales maliennes, est l'élection au suffrage universel direct du Président du conseil régional. Enfin, « il est prévu que l'Etat rétrocède aux collectivités territoriales concernées un pourcentage

32. *Idem* p. 651

33. Global Forum, *Op. Cit.*

des revenus issus de l'exploitation sur leurs territoires de ressources naturelles»³⁴. Aux termes de l'accord, il est prévu la création d'une zone de développement des régions du nord, dotée d'un conseil consultatif inter régional et d'une stratégie spécifique de développement adaptée aux réalités socio culturelles et géographiques ainsi qu'aux conditions climatiques. Les annexes dudit accord précise que le Gouvernement prendra toutes les dispositions nécessaires pour faire adopter par l'Assemblée doit adopter, dans les 12 mois qui suivent, une nouvelle loi électorale et que les élections sont tenues aux niveaux régional et local pour les organes concernés par les dispositions du présent accord durant la période intérimaire conformément aux dispositions et dans un délai maximum de 18 mois.

Objectifs et plan d'action d'autonomisation des pouvoirs locaux pour une décentralisation intégrale au nord

Comme l'indique les instruments de reconstruction post conflit de l'UA, la réussite d'une politique de reconstruction post conflit est tributaire de la bonne gouvernance politique et de la création des mécanismes participatifs et inclusifs, afin que l'ensemble des acteurs et de la population soient impliqués dans la décision et les actes à poser pour l'avenir du pays. Une logique perceptible dans la nouvelle politique de décentralisation malienne. De ce fait, ses objectifs se déclinent en deux axes principaux. Le premier est, de considérer et faire du processus de décentralisation de la gestion publique, une stratégie de réponse à la crise institutionnelle et sécuritaire du Mali, à travers des stratégies opérationnelles comme : *«le renforcement de la démocratie, de la bonne gouvernance, de la prévention et de la gestion des conflits ; l'amélioration des services de bases aux populations et la promotion du développement économique*»³⁵. Le second objectif est de renforcer la contribution des collectivités territoriales dans la gestion de la sortie de crise à travers des stratégies prioritaires comme : *«leur contribution immédiate à la gestion de la crise et à la consolidation de la paix ; Le renforcement de la position des collectivités territoriales comme des acteurs majeurs pour la sortie de crise et la consolidation de la paix ; Le renforcement de la décentralisation et des collectivités territoriales à la sortie la consolidation de la paix*»³⁶. Pour réaliser ces aspirations, les autorités maliennes ont adopté les principes directeurs de la nouvelle décentralisation en 2013 à travers le cadre

national de lutte contre la pauvreté. Ces principes sont respectivement, l'unité nationale et l'intégrité du territoire, la libre administration des collectivités territoriales le respect des spécificités locales, la gestion démocratique au plan local, la subsidiarité et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales. Pour aller plus loin, le Gouvernement se propose d'initier plusieurs actions. *«Le découpage finalement retenu devrait adopter le meilleur compromis possible entre la prise en compte des spécificités et la viabilité des entités locales. Le niveau régional semble le mieux adapté à la conduite des actions de développement d'envergure qui motive ce transfert massif de ressource [...] revoir la fiscalité locale pour l'optimiser (mais elle ne couvrira pas elle seule l'ensemble des besoins), et d'instaurer un dispositif de l'Etat lisible, équitable, adapté aux besoins, et ancrés sur les ressources nationales [...] instaurer une bonne gouvernance financière en renforçant les capacités des agents et des élus, instaurer un véritable régime de responsabilités et un appui technique efficace*»³⁷.

Dans ce document du FMI (2015)³⁸, il a été convenu que pour l'année 2015, les autorités devraient se concentrer sur la réalisation de la régionalisation. Celle-ci a pour objectif d'éviter la multiplicité des collectivités territoriales, notamment celles devant impulser le développement, pour se focaliser sur la région comme pôle de développement. Le second objectif à réaliser au cours de la même période est relatif à la transformation du contrôle de tutelle en véritable contrôle de légalité sur les finances locales. Pour le Gouvernement, il s'agit de procéder à une rationalisation et de conforter le contrôle externe, en élargissant le cadre et l'impact du contrôle à postériori des comptes et de la gestion publique locale. Dans sa politique de décentralisation post conférence nationale, le Mali avait choisi un contrôle à priori sur plusieurs actes des collectivités territoriales. Cette pratique a eu des conséquences néfastes sur l'expression des libertés locales notamment dans l'autonomie financière.

Au cours de la même année, il reviendra aux autorités de corriger le système de calcul des dotations financières destinées aux collectivités territoriales. Pour la période 2016-2018 trois actions principales sont envisagées par le Gouvernement :

D'abord, l'harmonisation du potentiel économique des régions aux ressources des collectivités territoriales.

34. Taiclet B., Berbach M.L., Sow M., *Op. Cit.*

35. MAT, Etats généraux de la décentralisation, termes de références, Bamako, octobre 2013, p21

36. *Idem*

37. Taiclet B., Bebach M.L., Sow M., 2015 ; *Op. Cit.* p7.

38. Voir à cet effet (Taiclet B., Bebach M.L., Sow M., 2015 ; p8).

Ensuite, le développement des capacités des collectivités territoriales, probablement à travers le transfert des personnels, les mesures d'incitation et la formation.

Et enfin, le Gouvernement voudrait aussi développer les capacités des services déconcentrés de l'Etat pour leur permettre d'assumer pleinement leurs missions de tutelle financière.

Cependant, les ambitions des autorités maliennes ne sont pas sans risques. *« Si la nouvelle réforme est mal conduite, cette nouvelle étape dite de régionalisation est porteuse de risques : si les nouvelles entités sont mal définies ou inconsistantes, la gestion locale peut conduire à un emploi très inadaptés et inefficace des ressources [...] si les allocations aux collectivités territoriales sont mal évaluées, les ressources resteront insuffisantes et peu prévisibles, et les politiques locales inefficaces, porteuses d'un faible impact économique et social, voire source d'un endettement local mal maîtrisé [...] si le dispositif de transfert reste inadapté aux spécificités, il pourrait accroître encore les inégalités territoriales, appauvrir l'Etat sans enclencher un rythme de croissance et de développement vertueux »*³⁹.

III- LA DÉCENTRALISATION INTÉGRALE PARVIENDRA T-ELLE À CONTENIR L'IRRÉDENTISME ET LES RISQUES DE CONFLITS AU NORD ?

Le Gouvernement malien a décidé d'aller immédiatement à la décentralisation intégrale, comme solution à ce nouveau conflit irrédentiste au nord. Cette vision doit se matérialiser par l'adoption de mesures adéquates et par la révision du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation (A). Le volontarisme des autorités maliennes s'est concrétisé par l'organisation de plusieurs conférences préparatoires à l'approfondissement du processus de décentralisation. Le nouveau droit de la décentralisation voudrait faire des collectivités territoriales des organes de développement à la base, prenant en considération les aspirations des populations. Il n'y a aucun doute de la volonté des autorités maliennes de faire de la décentralisation une politique de pacification du pays et reconstruction de l'Etat à la suite du conflit de 2012. Mais la question de savoir si la décentralisation intégrale permettra de faire oublier les velléités indépendantistes au nord (B) demeure. La crise de 2012 a profondément bouleversé les équilibres sociologiques au nord où l'ethnisme est cœur de toutes les tensions politiques que la région connaît. En plus du fait ethnique, les régions du nord

sont devenues des zones de non droit où se déroulent de nombreuses activités illicites. Celles-ci remettent en cause la présence de l'Etat et sa capacité à s'imposer dans ces régions. Djihadistes, terroristes et trafiquants ont investi le nord Mali et ses alentours, ce qui fait croire que des tensions peuvent éclater à tout moment en raison de la présence de ces acteurs qui influencent la géopolitique et géostratégie des régions du nord Mali.

Le renforcement du droit pour une autonomie intégrale des collectivités territoriales depuis 2012

Lors des assises sur le nord en novembre 2013, le Président de la République Ibrahim Boubacar Keita a tendu la main à ceux qui ont pris les armes contre leur pays. Il souhaite qu'on saisisse la chance de s'écouter, de se comprendre en vue d'une refondation de l'Etat à travers une véritable régionalisation tout en restant rattaché à l'âme nationale. Il a indiqué que ces assises étaient le plus grand forum post crise que le Mali organise pour parler de gouvernance locale, de l'approfondissement de la décentralisation, du développement accéléré des régions du nord. Le problème de la décentralisation au Mali et, en particulier au nord, réside essentiellement dans le non transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales, mais aussi dans l'absence d'implication des populations à la prise de décision sur les affaires locales. Ces difficultés ont eu pour conséquence la stagnation économique et sociale du nord, lequel est confronté aux problèmes d'infrastructures et de gouvernance. La rencontre de novembre 2013 recommandait ainsi que soit inséré dans la Constitution que *« le Mali est un Etat démocratique, décentralisé »*, afin de démontrer que le mouvement de décentralisation en cours est irréversible car protégé par la Constitution. Dans cette optique de consolidation du droit, la loi 2012-007 portant code des collectivités territoriales a intégré le principe de l'élection au suffrage universel de l'exécutif local. C'était une des revendications des populations, notamment celles du nord, qui ne se reconnaissaient pas en leurs exécutifs locaux. Ceux-ci ne reflétaient toujours pas la sociologie électorale du fait des arrangements entre groupes et partis politiques. Ainsi, le CCT à son article 50 alinéa-2, pour l'élection du maire, précise que, sur la base des résultats définitifs des élections communales transmis à l'autorité de tutelle par le Président de la Commission de centralisation des résultats, est installé dans les fonctions de Maire le conseiller figurant à la tête de liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges. Pour s'aligner à toutes ces mutations, des arrêtés ministériels ont été pris pour ainsi déterminer le nombre de conseillers à élire par Région. L'arrêté

39. Taiclet B., Bebach M.L., Sow M., 2015 ; *Op Cit* p7.

2015-0267 fixe entre 33 et 45 conseillers pour chacune des huit régions. Respectivement 33 pour la région de Kidal et 41 pour les régions de Tombouctou et Gao, pour ne se focaliser que sur les régions du nord. De même que l'arrêté 2015-0269 détermine le nombre de conseillers communaux à élire par régions. La région Tombouctou dispose de 800 conseillers communaux, Gao 508 et Kidal 145.

Le Gouvernement malien avait adopté la loi 2011-049, laquelle définit les principes de création et d'organisation des services des collectivités territoriales. Ce texte a été complété par d'autres afin de renforcer le droit administratif des collectivités territoriales. Aux termes de cette loi, les services des collectivités relèvent de l'une des catégories suivantes : les services généraux ; les services rattachés et les services personnalisés (art.2). En complément de cette loi, des décrets d'application ont été pris notamment le décret 2014-0944 et 2014-0945 qui déterminent les emplois respectifs de la région et du cercle pour ne citer que ces collectivités. Ces deux textes définissent la structure des emplois, le cadre et le corps d'emploi, la catégorie ainsi que les effectifs. Pour la région par exemple, lorsqu'elle sera pleinement fonctionnelle, son effectif ne devra en principe pas dépasser 324 fonctionnaires, alors que cette limite est fixée à 177 pour le cercle. Manifestement les autorités maliennes sont engagées à consolider le processus de décentralisation en renforçant le droit, lequel permet aussi d'établir des limites comme nous pouvons le constater avec les emplois des collectivités territoriales. Le transfert des compétences avait déjà été entamé dès 2002 avec la signature de trois décrets relatifs en matière d'éducation, d'hydraulique et de santé. Pour marquer une fois de plus la volonté d'avancer dans le processus de décentralisation qui doit à terme permettre de contenir la crise au nord, l'Etat a pris au moins sept décrets additifs pour compléter le transfert des compétences aux collectivités territoriales. En 2012, le Gouvernement prenait le décret 2012-062 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de développement social, de protection sociale et d'économie solidaire. Deux autres textes ont été signés en 2014, il s'agit :

du décret 2014-572 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'assainissement et de la lutte contre les pollutions et les nuisances.

et du décret 2014-791 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du commerce.

La dernière vague de transfert des compétences date de 2015, année au cours de laquelle le Gouvernement a pris trois décrets en complément du transfert des compétences en cours. Il s'agit du :

Décret 2015-0352 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'artisanat.

Décret 2015-0353 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du tourisme.

Décret 2015-543 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'élevage et de pêche.

Ces textes d'application ont été pris en tenant compte du principe de subsidiarité et, en définissant les missions ainsi que les responsabilités de chaque type de collectivité territoriale sous entendu comme niveau de décentralisation. Il ne fait aucun doute que ces textes définissent aussi les modalités d'exercice de ces compétences ainsi que les conditions de transfert des ressources humaines, financières et matérielles accompagnant ces compétences. Le transfert des ressources financières s'inscrit dans un processus étalé sur trois années, il serait aléatoire de rechercher l'impact de processus actuellement.

La décentralisation intégrale parviendra t-elle à tourner définitivement la page de l'irréductibilité au nord ?

La décentralisation intégrale a un double objectif, maintenir le nord du pays en paix et impulser une dynamique de développement au Mali. Mais la réalisation de la nouvelle politique de décentralisation ne doit pas se limiter aux simples opérations et actions administratives. D'ailleurs, le Président Ibrahim Boubacar Keita, lors des assises sur le nord, a affirmé avoir instruit le Gouvernement d'instaurer la discipline, l'éthique et le sens du travail. Référence est probablement faite aux problèmes rencontrés dans le nord du pays où la conscience professionnelle a disparu du vocabulaire des agents publics en service dans cette partie du pays, la corruption y est demeurée la règle pendant longtemps. L'absence de l'Etat décrié en raison de la perte de la discipline des agents publics qui ont été aspiré par la spirale de l'argent issu des trafics de drogue et d'otages. Le Gouvernement doit combattre ces maux, en particulier dans la partie septentrionale où les groupes terroristes et les trafiquants en tout genre prolifèrent encore. Ils sont toujours prêts à l'achat de conscience des fonctionnaires pour le silence de ces agents publics à l'égard de leurs forfaits qui sont condamnables par les lois du pays.

En outre, il y a des défis sociaux, tel que l'ethnisme, la crise actuelle est fortement marquée de l'empreinte des querelles ethniques particulièrement les touareg qui sont les principaux protagonistes dans ce conflit. C'est pour cette raison que le Président IBK a rappelé pendant ces assises que toutes les ethnies du Mali ont toujours vécu ensemble dans une belle symbiose qu'il faut sauvegarder. C'est pourquoi, il est pertinent de se demander si la décentralisation intégrale suffira t-elle à éloigner le spectre de l'irrégentisme au nord? Malgré ces interrogations, le Président affirme qu'il a été élu pour œuvrer au développement du Mali particulièrement les régions du nord qui ont accusé un retard historique. Ce qui explique le désir d'aller directement et rapidement vers une décentralisation intégrale qui puisse permettre de réduire la fracture politique, économique et en développement humain du nord. Les autorités, en particulier le Chef de l'Etat, espèrent que, « l'ensemble des efforts [...] permettra aux différents territoires maliens de se penser de façon collective, de développer des stratégies à long terme, de revaloriser des formes multiples de coopération, de se sentir non plus ballottés par une mondialisation qui les dépasse, mais d'être en mesure, à leur tour, et selon les circonstances [...] d'en tirer profit »⁴⁰.

En ce qui concerne la volonté de délégation de pouvoir pour la région de Kidal, elle n'est nullement confirmée à cause du problème d'insécurité aux frontières sahariennes nécessitant une présence renforcée de l'autorité de l'Etat, et d'autre part, la permanence d'une crise identitaire chez les Kel Tamasheq aux vellités irrégentistes. Tant que ces réalités persistent dans la zone de l'Azawad, il serait difficile de compter sur une volonté réelle de décentralisation de l'autorité centrale en faveur de la zone de l'Azawad de Kidal⁴¹. En plus des touareg, il faut citer les arabes, les peuls et les songhaï, lesquels ne présentent aucune solidarité autour d'un projet social commun de vivre ensemble [...]. Mais elles sont également empêtrées dans des conflits patrimoniaux de partage des terres de culture et des pâturages de la vallée du Niger ainsi que dans des querelles ataviques de nature purement raciste. Les touareg en réalité, majoritaires dans cet ensemble, se sont montrés incapables de tisser des relations territoriales avec les autres communautés⁴².

40. Calame P., Goasmat K., *Le Mali, de la crise à la refondation : stratégie de sortie de crise et propositions de refondation*, ARGA, Bamako, 2013, p52

41. Sidibé O., *Décentralisation : pour une sortie de crise au nord Mali*. En ligne <http://maliactu.net/decentralisation-pour-une-sortie-de-crise-au-nord-du-mali/>

42. *Idem*

Le Sahara et le sahel focalisent les inquiétudes par la charge des tensions les parcourant, où se mêlent affirmation d'identités (ethnique et religieuse) sur fond de révoltes-rébellions, de violences, d'actions [...] Si l'espace n'est pas mieux contrôlé par les Etats (Niger et Mali principalement) pour lesquels il reste un lieu d'irrégentisme, les populations continuent de le pratiquer même si leur mobilité à changer de forme. L'occultation de ces mobilités voile le regard sur cet espace et le plonge dans une apparente obscurité⁴³.

D'autre part, la « *nature hiérarchisée et fragmentée de ces sociétés* »⁴⁴, leur classification fictive entre sédentaire et nomades, agriculteurs et éleveurs, peaux noires et teints clairs, représentent des sources d'antagonisme historique. Ces divisions exacerbées par les stigmates des conflits antérieurs qui ont également provoqué des déplacements des populations et des exactions- ont été renforcés par les événements survenus depuis janvier 2012. A ces facteurs de division s'ajoutent une compétition pour le contrôle des ressources limitées, ainsi que des opportunités dans l'administration locale. Il existe également une démarcation nord-sud, alimentée par l'éloignement géographique des trois régions du nord du reste du pays, mais également par des clichés comme celui du « Mali utile »- expression créée par les colons français faisant référence au sud du pays et entretenue par certains décideurs maliens⁴⁵. En outre, « *au sein des villes, des villages et des quartiers, le tissu social a été fragilisé par des suspicions et l'amertume à l'égard des individus ou des familles soupçonnés d'avoir appuyé les groupes armés ou d'avoir participé à l'effort de guerre, notamment en cachant des armes* »⁴⁶. Si la décentralisation est un moyen pouvant contribuer à la reconstruction de l'Etat au nord Mali et de consolidation de la paix, cependant, les autorités ont besoin d'une véritable de reconstruction de la société dans cette partie du pays.

Le Sahel et le Sahara malien sont investis par des groupes salafistes de nationalités diverses, très mobiles, à la recherche d'espaces, de couloirs et de refuges. Leur modus operandi est l'enlèvement d'occidentaux et échangés contre rançons et pressions diplomatiques [...] Si la sanctuarisation d'AQMI

43. Keita N., *Op. Cit.*, p. 10.

44. Doulaye Konaté cité par (Allegrozzi I., Ford E., 2013 ; p9)

45. Allegrozzi I., Ford E., *Reconstruire la mosaïque. Perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au nord Mali*, OXFAM, Bamako, 2013, p9

46. *Idem*, p. 13.

dans la région inquiète, c'est parce qu'elle sape l'autorité et le pouvoir des différents Etats concernés, et les pouvoirs ethnistes en ont consacré sa présence et son installation dans la durée. En lieu et place de l'exercice de leur pouvoir régalien [...] les Etats se voient doublés à travers le paiement de rançons dont profitent ces mêmes pouvoirs ethniques [...] Du coup, l'économie faible des régions vacille sous le poids des désarticulations institutionnelle et sociale. Cela se traduit par l'installation d'une économie de prédation à travers la privation des services de sécurité et le développement de la violence⁴⁷. Le contrôle par les échanges commerciaux ou le pastoralisme a toujours été vital pour les tribus, même quand le profit était dérisoire. Les trafics illicites, criminels, très juteux, attisent aujourd'hui la compétition pour son contrôle où des échanges contraints sont menés en dehors voir contre des Etats, offrant ainsi un interstice aux trafics. Ces derniers ne sont ni un phénomène marginal, ni le fait d'acteurs marginaux et ne sont, de ce fait, nullement opaques. Ils impliquent communautés locales et Etats. Si les premières lui servent de vecteurs par leurs solides réseaux relationnels⁴⁸.

CONCLUSION

En 2012, le Mali a connu un conflit exceptionnel en raison de son intensité et des dégâts qu'il a causé à l'ensemble du pays. Les causes de ce conflit sont multiples, mais l'éternelle revendication indépendantiste des touareg est l'explication la plus évidente. Aussi, le nord du Mali est devenu depuis des années un repère du banditisme international où cohabitent, terroristes, fondamentalistes religieux et trafiquants de drogue et d'êtres humains. Certains groupes remarquables comme AQMI s'y sont incrustés avec la complicité des agents de l'Etat et des populations locales. La région est souffrante d'un Etat fantomatique, du manque d'infrastructures et d'un sous développement endémique. Autant de difficultés, aggravées par l'enclavement par rapport à la capitale, ravivant le sentiment d'exclusion et sécessionniste dans cette région. L'autre facteur, qui a accéléré la tentative de sécession, est relatif à l'arrivée de Libye de touareg lourdement armés de l'arsenal récupéré au moment de la chute du régime libyen. Cet élément a été particulièrement déterminant, étant donné que ces armes ont donné l'avantage à la rébellion pendant les combats. En réplique aux défaites successives de l'armée malienne un groupe de militaire parvient à renverser le Président Toumani Touré. Néanmoins avec la pression

sous régionale et internationale, les militaires rendent le pouvoir aux civils, organisés en Gouvernement de transition. Les pourparlers entre le Gouvernement de transition et la rébellion s'engagent et débouchent sur l'accord d'Ouagadougou. L'accord prépare un plan de sortie de crise matérialisé par la feuille de route de 2013, elle constitue le cadre de préparation de la reconstruction post conflit de l'Etat au Mali. Celle-ci est régentée par la décentralisation intégrale comme action essentielle de résolution du conflit au nord. Elle vise à transférer aux collectivités territoriales immédiatement les compétences et les ressources nécessaires à la prise en charge des affaires locales, selon le principe de subsidiarité. Cette approche a été retenue par toutes les conférences organisées dans le cadre de la recherche des solutions à ce conflit. Dans plusieurs situations de reconstruction post conflit d'ailleurs, la décentralisation a montré son importance dans la régulation des tensions et des conflits ethniques.

Lorsqu'on sollicite une politique de décentralisation en contexte de reconstruction post conflit, il est important qu'elle soit un projet inclusif. C'est dans cette perspective que le Mali a choisi la régionalisation comme pilier de la décentralisation en reconstruction. Elle servira d'élément catalyseur du développement à l'échelle locale avec une participation des populations. La volonté des autorités maliennes à la reconstruction du pouvoir local repose ainsi sur les principes de la reconstruction post conflit de l'Union Africaine. En d'autres termes les pouvoirs locaux en reconstruction devront avoir à gérer des problèmes politiques, institutionnels et de développement. Les conclusions des différentes rencontres relatives à l'approfondissement de la décentralisation sont unanimes, la décentralisation peut contribuer significativement à la recherche de la paix et à la reconstruction de l'Etat. De ce fait, le Gouvernement s'est engagé à augmenter les ressources des collectivités territoriales pour avoir une décentralisation pouvant relever les défis du développement local. La refondation de la décentralisation territoriale reposera sur les régions appelées à servir de pôles de développement centrés sur l'économie locale. En termes d'engagement, l'accord issu du processus d'Alger réaffirme que la résolution du conflit au nord est fondée sur une gouvernance qui tienne compte des spécificités locales. Le Mali devrait, de ce fait, évoluer vers des régions, collectivités territoriales dirigées par des exécutifs et des conseils élus au suffrage universel direct.

Malgré les ambitions affichées des autorités maliennes pour la réalisation de la décentralisation intégrale, des interrogations subsistent quant à l'effi-

47. Keita N., *op. cit.* p. 9.

48. *Idem*, p. 10.

cacité de cette politique, lorsqu'on connaît la multitude de maux qui minent le nord du Mali. Ces raisons ont cultivé un sentiment de marginalisation de la part des populations nordistes, cultivant des visées irrédentistes dans cette partie du pays. Toutes ces explications ont probablement facilité l'implantation des groupes terroristes et autres trafiquants dans cette région. Cette situation de la partie septentrionale du Mali est un lieu du banditisme international entretenu par des groupes terroristes, des djihadistes ainsi que des trafiquants de drogues et d'êtres humains. Dans ces conditions, on peut se demander comment la décentralisation parviendra à enrayer toutes ces difficultés qui font du nord Mali une région à surveiller en permanence.

BIBLIOGRAPHIE

- Ag Iknan A., «Bilan de la décentralisation au Mali», communication, colloque sur Quelles constructions politiques au nord du Mali face aux crises dans le sahel? Bamako, le 19 juin 2012.
- Allegrozzi I., Ford E., *Reconstruire la mosaïque. Perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au nord Mali*, OXFAM, Bamako, 2013.
- Al Mouloud L., «La coopération décentralisée: Bordeaux et des communes maliennes travaillent à la gestion post crise». En ligne sur <https://niarela.net/politique/cooperation/cooperation-decentralisee-bordeaux-et-des-communes-maliennes-travaillent-la-gestion-post-crise>. Consulté le 10 janvier 2017
- Assanvo W., «Etat de la menace terroriste en Afrique de l'ouest», *Les notes d'OVIDA*, note d'analyse n° 12, juillet 2012.
- Brinkerhoff (D. W.), Johnson (R. W.), «La décentralisation de la gouvernance locale dans les Etats fragile: les enseignements tirés du cas irakien», in *RISA*, 2009/4 (vol.75).
- Calame P., Goasmat K., *Le Mali, de la crise à la refondation: stratégie de sortie de crise et propositions de refondation*, ARGA, Bamako, 2013.
- CUA, *Cadre politique de reconstruction post conflit en Afrique*, NEPAD, Johannesburg, 2005.
- De Viller A., «Décentralisation et gestion de la crise au nord: les élus locaux montent au créneau», *l'Enquêteur*, 9 novembre 2012.
- Gberie L., «La démocratie est elle menacée en Afrique de l'ouest», *Afrique renouveau*, août 2012.
- Global Forum on local development, session 3: le renforcement des collectivités locales peut-il offrir une stratégie efficace pour la reconstruction et la démocratisation dans les états fragiles? New York, 2010.
- Gourdin P., «Géopolitique du Mali: un Etat failli?», in *Diploweb.com*, septembre 2012.
- JAGA, conférence sur l'Afrique réinvente la gouvernance, compte rendu, Addis Abeba, 2012.
- Keita N., «Du pouvoir ethnique touareg à la sanctuarisation de l'AQMI et les dires de l'Etat dans l'espace saharo-sahélien au Mali», communication, colloque sur Quelles constructions politiques au nord du Mali face aux crises dans le sahel? Bamako, le 19 juin 2012.
- MAT, Etats généraux de la décentralisation, termes de références, Bamako, octobre 2013.
- PSD/PCRD/EXP/4 (I), portant politique de reconstruction post conflit de l'Union Africaine, 2014.
- Sidibé O., Décentralisation: pour une sortie de crise au nord Mali. En ligne <http://maliactu.net/decen-tralisation-pour-une-sortie-de-crise-au-nord-du-mali/> Consulté le 7 janvier 2017.
- Taiclet B., Berbach M.L., Sow M., *Mali. Réussir la décentralisation financière*, FMI, Département des finances publiques, 2015.
- Wiltzer P. A., «Vers une paix et un développement durables en Afrique», *Afrique contemporaine*, 2004/1 (n° 209).