

Mali : une décentralisation à double vitesse ?

Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison

Bréhima Kassibo
Anthropologue

Introduction

L'instauration de la démocratie au Mali a été une suite de rendez-vous manqués entre des dirigeants politiques animés par la volonté de pouvoir et un peuple en quête de liberté et désireux de participer à la gestion des affaires publiques, ce tout au long des trois premières décennies d'indépendance. La transition de mars 1991 a permis dans une large mesure la conjugaison des principales aspirations populaires longtemps contenues avec l'idéologie participative de la nouvelle élite politique née des cendres du régime défunt du général Traoré. La lutte politique qui a abouti au soulèvement populaire de 1991, s'est déroulée sous la bannière du changement ou nouveau politique (*yèlèma*) du laver propre (*kokadiè*) signifiant lutte contre la corruption et de la redistribution populaire du pouvoir ou démocratie (*jèmu fanga, bè jè fanga*). Le monde rural y aurait ajouté sa touche en réclamant « le retour du pouvoir au terroir » (*ka mara la segi so*), affirme-t-on. Ainsi, la nouvelle architecture institutionnelle à travers l'idéologie participative répondait à une triple option d'ordres politico-administratif, économique et socio-culturel, incarnée à travers les concepts de démocratie et de décentralisation. Le nouveau projet de société est idéologiquement présenté par la

nouvelle élite politique comme une rupture avec l'ordre ancien et une tentative de refondation de l'État sur la base du pouvoir partagé (FÉLIX, 1996 ; KONARÉ, 1996, 1997). Cette idéologie politique s'inspirant de la doctrine populiste sert de fondement à la Troisième République pour asseoir sa légitimité.

Le processus de réformes institutionnelles entamé au Mali, depuis une dizaine d'années se trouve actuellement à la croisée des chemins. Les dirigeants de la III^e République adémiste¹ se sont posés en champion de la démocratie et de la décentralisation en Afrique, et actuellement le modèle malien est cité en exemple dans la sous-région. Mais qu'en est-il réellement ? La rhétorique officielle correspond-elle à la réalité du terrain ? Quel est l'état réel de la décentralisation au Mali surtout en ce qui concerne les transferts de compétences et l'exercice de la gouvernance locale ? Ces quelques questionnements constitueront la trame de notre réflexion qui s'efforcera de déterminer les facteurs essentiels, d'ordres exogène et endogène, qui ont conditionné les changements institutionnels intervenus dans le pays ; puis d'analyser les fondements idéologiques (historique, religieux, politique et culturel) qui ont servi de justification à la mise en œuvre du processus et enfin d'évaluer à partir de l'importance des pouvoirs et des ressources transférés par l'État aux responsables des collectivités territoriales décentralisées la nature véritable de la décentralisation malienne.

■ Les facteurs de changements institutionnels

La décentralisation en tant que projet de réforme institutionnelle a été tôt pensée au Mali, elle s'inscrit en filigrane à travers toute

¹Les élections présidentielles et législatives de 1992 et 1997 ont été largement remportées par l'Alliance pour la démocratie au Mali (Adema), parti de Alpha Omar Konaré qui assura la présidence du pays pendant dix ans. De même, l'Assemblée nationale a été placée sous la coupe de ce parti détenteur de la majorité absolue. L'alternance est survenue en 2002 avec la victoire d'Amadou Toumani Touré, un candidat sans parti officiel.

l'histoire du pays. Bien que mise en pratique par la Troisième République, il n'en demeure pas moins qu'elle figure sous forme de projet avorté ou insuffisamment réalisé, à travers les différentes étapes du parcours politique de l'État malien où elle a été instrumentalisée à des fins diverses par les deux régimes précédents. S'il apparaît que l'émergence du phénomène reste fortement liée à des facteurs endogènes comme la révolte touarègue du Nord, le mouvement insurrectionnel du 26 mars 1991 et la Conférence nationale qui s'est tenue la même année, il n'en demeure pas moins vrai que des facteurs exogènes tels que les conditionnalités imposées par les Institutions de Bretton Woods et autres partenaires au développement ont lourdement pesé sur son avènement.

Les facteurs exogènes : le rôle des bailleurs de fonds

Il est indéniable que l'action des bailleurs de fonds pudiquement appelés « partenaires au développement » que sont les Institutions de Bretton Woods, les démocraties occidentales et le privé, a été déterminante dans l'avènement des nouvelles réformes institutionnelles caractérisées par le libéralisme économique et politique et la décentralisation au sein des États africains. Le Mali, à travers la Deuxième République et à l'instar des autres pays, s'est plié de mauvaise grâce aux conditionnalités contraignantes d'ordre économique, social et politique exigées par ses partenaires à travers les Programmes d'ajustement structurel progressivement renforcés. Le régime monopartiste du général Traoré ne souscrit que du bout des lèvres à ces réformes et cherche à gagner du temps tout en conservant l'essentiel, c'est-à-dire le monopole de l'expression politique par le maintien du parti unique constitutionnel : l'Union démocratique du peuple malien (UDPM)² et la perpétuation du mandat de son inamovible secrétaire général Moussa Traoré à la tête du pays.

²En réponse à la déclaration de François Mitterrand à la Baule, le général Moussa Traoré répondit que la démocratie occidentale ne saurait être universelle ni devenir une camisole de force à endosser mais qu'elle devrait plutôt être adaptée aux conditions culturelles locales (i.e., la démocratie à l'africaine).

Les facteur endogènes

Ces conditionnalités externes vont exacerber les contradictions internes et miner les fondements d'un régime en proie à une crise structurelle profonde. L'embrasement du nord du pays, suite à la rébellion tourègue, crée une situation d'insécurité permanente qui nécessite de la part de l'État la mobilisation d'énormes moyens, financiers, matériels et humains pour le circonscrire. Les mouvements de contestations sociale, politique et corporatiste se regroupent en un front de lutte pour la satisfaction de leurs revendications. Les moyens mis en œuvre par la Deuxième République pour le rétablissement de l'ordre républicain et de la paix sociale conduisent à une dispersion de ses forces tout en la rendant financièrement exsangue, minant ainsi la base clientéliste et patrimoniale du régime, symbolisée par la théorie du Hangar³.

L'incapacité et/ou le refus notoires du régime à répondre à la demande sociale en procédant aux réformes nécessaires (libéralisation de la vie politique, alternance au pouvoir, lutte contre la corruption, amélioration des conditions de vie des travailleurs, etc.) ouvrent la voie aux contestations violentes suivies de répressions conséquentes de la part de l'État. La conjugaison des pressions externes avec l'exacerbation des contradictions internes aboutira au soulèvement populaire de la journée du 26 mars 1991 qui mettra un terme à la dictature du général Traoré.

La Troisième République s'installe en 1992 après une brève période de transition d'un an. Elle s'empresse de souscrire à la réalisation des réformes promises et à la satisfaction des différentes revendications. Elle adopte comme principe de base l'adoption de la bonne gouvernance, une des conditionnalités majeures des partenaires au développement, capitalisant ainsi les aspirations populaires expri-

³Expression imagée chère au président Traoré, symbolisant l'adhésion obligatoire à l'UDPM qualifié de grand Hangar. Seuls ses militants devaient bénéficier de la redistribution de la manne du développement issue des retombées financières, politiques et matérielles des subventions internationales. La diminution de la capacité redistributive clientéliste de l'appareil d'État a progressivement restreint le camp des anciens bénéficiaires dont plusieurs ont fini par rejoindre le rang des opposants politiques.

mées lors de la Conférence nationale de 1991. Le libéralisme économique et politique et la décentralisation sont ainsi érigés au rang des priorités par le nouveau régime, dans un climat favorable à l'instauration des nouvelles réformes.

La justification idéologique de la décentralisation

La décentralisation a été présentée par ses promoteurs maliens comme la réponse à une demande formulée par la population malienne, soucieuse de prendre en main son destin en se soustrayant de la tutelle pesante d'une administration néo-coloniale, ataviquement coercitive et prédatrice. Les États généraux du Monde rural ne seraient que l'expression de ce souhait exprimé auparavant sous forme de révoltes violentes contre les symboles de l'État (service des eaux et forêts, police, gendarmerie, douane, etc.) lors du soulèvement populaire de mars 1991. La mise en œuvre du processus fut planifiée par une équipe de technocrates regroupés au sein d'une structure directement reliée au pouvoir central (primature). Cette structure technique appelée Mission de décentralisation (MDD) créée en 1993, fut transformée vers la fin de son mandat en Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDDRI)⁴.

⁴La création de cette structure avait pour but d'écarter l'administration malienne héritée de la Deuxième République, qui faisait l'objet d'une grande méfiance de la part des nouveaux responsables politiques venus aux affaires grâce à la victoire de l'Alliance pour la démocratie et le progrès (Adema PASJ) aux élections législatives et présidentielles de 1992. Ousmane Sy, après avoir placé le processus de décentralisation sur les rails comme patron de la MDD, hérita ensuite du ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales pour assurer sa consolidation. Ainsi, l'administration retrouvait ses droits après une habile substitution de casquettes sur le même chef. Le but de cette initiative était d'assurer un contrôle strict de l'exécutif politique sur l'administration d'État complètement restructurée, qu'on avait fait retourner dans le giron de la décentralisation en lui enlevant la majorité de ses prérogatives d'antan.

L'ancrage culturel : le néo-culturalisme

L'implantation du processus se heurta à un ensemble de contraintes d'ordres culturel, financier, administratif et social. En effet, comment faire comprendre à des populations à majorité analphabètes la signification du concept de décentralisation dont elles n'avaient aucune pratique ou de celui de démocratie, tous deux étrangers à leur culture, tels que définis dans le schème culturel occidental ?

Le document publié par la Mission de décentralisation, sous la responsabilité de Richard Toé (1991) fait référence à la philosophie politique du fondateur du N'ko, Souleymane Kanté⁵, qui lui aurait servi de fondement théorique. Le terme de Mission de décentralisation, loin d'être neutre, traduit l'idée d'une entreprise mûrement réfléchie – suivant la profession de foi du chef de la MDD – qui s'apparente à une mission prémonitoire que l'État leur a assignée : « En acceptant les tâches qui nous ont été confiées, nous avons une conscience claire de nos responsabilités. Nous avons conscience que notre histoire millénaire contenait les références nécessaires pour asseoir notre démarche participative. Nous savions que nous répondions à une attente » (Toé, 1997). Dans une envolée lyrique, il justifie l'entreprise par une continuité historique avec de grandes formations hégémoniques du pays où la pratique de la décentralisation était chose courante : « Il ne pouvait en être autrement quand on est héritier du Wagadou, du Sosso, du Mandé, du Songhoy, de Ségou, du Kéné Dougou, du Maasina et des grandes confédérations nomades, maîtres des espaces désertiques ; quand on a vécu les révoltes contre la nuit de l'esclavage et la rupture coloniale, il ne pouvait en être autrement ». (Toé, *op. cit.*)

Les présupposés théoriques de la réforme institutionnelle ont été énoncés par les adeptes du N'ko, – mouvement philosophique, culturel, politique et religieux – , chargés à dessein par le pouvoir en place, d'en assurer la justification idéologico-politique à partir de « l'histoire millénaire du Mali », servant de référent culturel et de

⁵D'après ses adeptes, l'alphabet éponyme n'ko aurait été découvert par Souleymane Kanté le 14 avril 1949 à Bingerville en Côte d'Ivoire. Pour plus de détails sur ce mouvement, cf. Jean-Loup Amselle dans cet ouvrage.

grille de lecture des réalités présentes. L'expression *ka mara la segi so* signifiant « faire retourner le pouvoir à la maison », d'inspiration malinké, qui a été officiellement utilisée pour acclimater la décentralisation malienne aux réalités locales, devait servir de sésame pour faciliter l'appréhension de celle-ci par les communautés rurales considérées comme étant coupées de leurs racines.

Du mythe à l'histoire : quand le passé devient le miroir du présent

Le recours à un mouvement néo-culturel utilisant un alphabet original appelé N'ko visait, dit-on, à ancrer le terme de décentralisation dans la culture malienne. La décentralisation par un processus de légitimation historique s'inspirerait des grandes formations politiques médiévales soudanaises – notamment les empires du Ghana et du Mali – à structures fortement décentralisées. La parenthèse coloniale aurait occulté ce fait dans l'imaginaire populaire. Il s'agissait donc de montrer que la décentralisation et la démocratie demeurent des éléments propres à notre culture historique et que l'empire du Mali avait élaboré une constitution politique plusieurs siècles avant les occidentaux qui se targuent d'avoir inventé l'écriture. Le concept de décentralisation a donc été traduit par les missionnaires de la décentralisation par l'expression malinké *ka mara la segi so* qui signifie faire retourner l'autorité à la maison, au terroir, à l'échelle locale, comme cela l'avait été dans le passé. Car pour les promoteurs de la décentralisation malienne, adeptes du N'ko, adopter la décentralisation telle que définie dans son contexte européen, c'était faire preuve d'aliénation culturelle en empruntant un outil dont nous avons été les véritables promoteurs dans le passé.

Le recours au N'ko s'inscrit dans une double logique pour les ténors de la décentralisation. Il s'agit d'abord d'une entreprise de refondation de l'État sur la base d'une redistribution de pouvoirs puis de disqualification de l'élite politico-administrative malienne formée à l'école du colonisateur blanc et détentrice du pouvoir que lui confère la maîtrise de l'écriture occidentale, au profit des populations rurales majoritaires mais analphabètes

qui en sont dépourvues. Pratiquer le N'ko revient donc pour le peuple à retrouver ses racines par la vraie connaissance de soi (désaliénation). La maîtrise de l'alphabet n'ko l'aidera alors à renverser l'ordre politique établi par l'élite pro-occidentale minoritaire et à établir sa domination sur la base des principes de la philosophie néo-traditionnelle. D'autre part, le terme français de décentralisation malgré la tentative d'acclimatation aux réalités maliennes ne possédait pas de répondant actuel dans le champ sémantique culturel malien. Sa traduction en langue locale a donné lieu à un néologisme forgé pour les besoins de la cause, d'où le problème de sa compréhension et de son appropriation par les populations maliennes. Ainsi, le N'ko a servi d'élément de justification culturelle du système en même temps que d'outil sémantique d'information et de communication publique.

L'expression *ka mara la segi so* utilisée pour traduire le concept français de décentralisation avait pour fonction d'inscrire dorénavant le processus dans une phase de retraditionalisation marquant le retour de l'autorité au niveau local. Le terme a été appréhendé par les différentes catégories d'acteurs institutionnels dans le sens de leurs intérêts propres (FÉLIX, *op. cit.*)⁶.

C'est en croyant retrouver ce type d'organisation dans les communautés villageoises culturelles du Mandé que l'idée leur est venue d'adopter l'expression *ka mara la segi so* qui leur aurait été opportunément fournie selon leur chef par un vieux paysan du Mandé. Elle a donc été actualisée et adaptée au nouveau contexte de réforme administrative et serait le pendant de la refondation politique réali-

⁶L'attitude des communautés rurales lors de la création des communes a montré l'ambiguïté de cette expression qui a fait l'objet de multiples interprétations de la part des différents protagonistes dont les agissements ont eu un impact certain sur le découpage territorial. L'expression *ka mara kanda bo* qui signifie élargir le cercle du pouvoir ou de l'autorité l'a supplantée dans le langage populaire. La notion de *yèrè mara* équivalente du concept anglais de *self governance*, proposée par un socio-linguiste malien, Hamidou Magassa, à l'équipe de la décentralisation n'a pas été retenue. Elle semblait pourtant être plus pratique et simple pour traduire le concept de décentralisation en langue nationale bamanan majoritaire dans le pays. On note cependant une appropriation progressive et une transcription des termes français en langue bamanan tels que ceux de : commune : *commini*, maire : *mèèri*, conseiller : *consèllé*, bureau : *biro*, politique : *politiki*, vote : *woté*, etc., par les populations rurales dans la pratique de la décentralisation.

sée plusieurs siècles plus tôt dans l'empire médiéval du Mali. La Constitution de *kurukanfuga* (1236) est considérée à juste titre par les néo-traditionalistes comme une tentative de réorganisation du Mandé par l'empereur Soundiata après sa victoire sur le roi du Sosso, Sumanguru Kanté. Elle énoncerait déjà les principes des droits de l'homme à travers le pacte de *senenkunya* (pacte interclanique), qui serait le témoignage éloquent de l'existence de la démocratie bien avant son apparition dans les États européens.

La référence à l'histoire précoloniale du Mali en tant que cadre d'analyse des réalités présentes est demeurée une préoccupation constante de l'intelligentsia malienne soutenue en cela par les gardiens de la tradition (griots, narrateurs, historiens) qui s'inspirent de plus en plus des sources écrites émanant d'auteurs arabes ou européens (Tarikhs, Delafosse, Monteil, etc.) et issues de traditions orales. Ainsi, cette tradition orale s'est sclérosée au contact de l'écrit qui est devenu la référence ultime. Cette fossilisation de l'histoire du pays occulte en partie l'exercice raisonné de la critique des réalités présentes qui sont auréolées des mirages du passé. Avec ce cercle qui se referme comme un étau, disparaît ainsi l'emprise de l'oralité sur le réel qui est sublimé sous forme d'entité virtuelle à laquelle s'abreuve l'imaginaire collectif.

Ce qu'en disent les historiens

Il y a lieu de procéder à une analyse critique des assertions que formulent les concepteurs de la décentralisation malienne sur l'antériorité de la démocratisation et le caractère décentralisé des formations hégémoniques précoloniales qui ont servi d'archétype à la renaissance culturelle préconisée par la Mission de décentralisation.

Une autre lecture de cette même histoire par d'autres spécialistes nous révèle une conception différente de l'organisation sociopolitique et administrative qui prévalait dans ces grandes formations précoloniales, surtout l'empire du Mali considéré comme l'archétype principal de ces constructions idéologiques. NIANE (1975), en se référant aux sources écrites anciennes à propos des divisions administratives de l'empire du Mali, parle d'une subdivision de

l'État en provinces, chacune administrée par un gouverneur appelé *Farin*. Ces gouverneurs étaient choisis parmi les cadets de la famille impériale. Il y a eu quelques exceptions à la règle par la nomination d'autres personnes au poste de gouverneur⁷. Tous les gouverneurs étaient supervisés par un lieutenant général ou *Kanfarin* (chef du dessus) qui jouait le rôle de vice-empereur (*Tarikh el Fettach* : 70). La même source nous apprend que l'antique province du Mandé était directement administrée par l'empereur et les provinces limitrophes telles que le Konfrodougou, le Kita étaient administrées par les cadets dotés d'une charge héréditaire. Les divisions administratives d'après le *Tarikh es Soudan* reposaient sur une hiérarchisation socio-professionnelle des habitants de l'empire qui étaient divisés en tribus comprenant des serfs, des domestiques, des artisans et des paysans. La société était rigoureusement organisée en castes. NIANE (1975 : 65) affirme que « l'organisation de ces provinces montre que le Mali était une monarchie de type féodal : une forte hiérarchisation commande la répartition des hommes en classes. L'économie essentiellement agricole reposait sur le travail des serfs, qui, ici comme ailleurs sont attachés à la glèbe ». On note la présence de nobles et d'hommes libres ne dédaignant ni le commerce, ni l'agriculture parallèlement à la pratique de la guerre. Il faut souligner aussi l'existence de l'esclavage qui était largement pratiqué.

L'histoire nous rapporte que l'empereur avait ses représentants auprès des dirigeants de royaumes vassaux qui payaient tribut (cas du madougou à Gao, un esclave défendait les intérêts de l'impératrice auprès du Djenné wéré ou roi de Djenné).

Pour exercer une pression constante sur les souverains des royaumes vassaux, l'empereur maintenait leurs fils (comme otages) à la cour pour les astreindre à son service et en faire des serviteurs dévoués à la couronne. Cet exil pouvait être temporaire pour certains d'entre eux ou définitif, cas des princes de Gao (*Tarikh es Soudan* : 10-14). Cette organisation administrative montre plutôt un système centralisé, avec une hiérarchisation des fonctions et des rôles. L'empereur exerce sa souveraineté en déléguant ses pouvoirs à ses proches et en utilisant la coercition.

⁷ Tel fut le cas des gouverneurs du Diarra promus à une fonction royale et héréditaire par leurs descendants, d'après le *Tarikh el Fettach* : 90.

Malgré la *senankunya* évoquée plus haut, il est difficile de concevoir une véritable démocratie dans cette société hautement inégalitaire et hiérarchisée.

Cela n'empêche pas de constater que lors des périodes de dilatation et de contraction des États, des hinterlands pouvaient se former et jouir d'une certaine autonomie par le maintien de liens privilégiés (alliances, pactes, etc.) avec le pouvoir central. De plus, l'histoire du pays ne se limite pas à l'empire du Mali, bien d'autres États ont établi des structures hyper-centralisées tels que l'empire peul du Maasina au XIX^e siècle (Diina) qui a opéré des regroupements forcés de populations pour en assurer le contrôle ou les souverains toucouleurs de la même époque, qui après avoir vaincu la Diina effectuèrent des transferts massifs obligatoires de la population peule du Maasina sur la rive droite du fleuve Niger pour mieux la canaliser. On retrouve aussi au XIX^e siècle des sociétés segmentaires dans le Kéné Dougou, à structures largement décentralisées et autonomes et dépourvues de pouvoir central coercitif. La référence constante à l'histoire pour légitimer le présent, aussi attrayante qu'elle soit, n'en demeure pas moins une entreprise controversée où la mythification l'emporte sur l'analyse raisonnée des faits et dont l'objectivité pose problème, puisque ces interprétations procèdent de logiques dogmatiques caractéristiques de l'idéologie inhérent aux systèmes de représentations collectives archétypales.

La naissance des collectivités territoriales : le découpage territorial

La société civile contre l'administration d'État

Une des phases importantes de la réforme a été le découpage territorial qui a donné naissance aux communes. Un manuel élaboré à cet effet énonce les critères qui devaient présider au démembre-

ment territorial (MDD, 1996)⁸. La tâche de sensibilisation, de communication et d'éducation fut confiée à la société civile à travers des organes créés à cet effet⁹. C'est elle qui devait jouer un rôle clé dans le processus de décentralisation. Ceci confirme nos assertions sur l'attitude du nouveau pouvoir envers l'ancienne administration de la Deuxième République¹⁰. D'ailleurs le chef de la Mission de décentralisation est assez explicite sur le sujet lorsqu'il écrit : « Il était indispensable que l'administration territoriale découvre et reconnaisse la société civile dans ses responsabilités d'acteur et non seulement d'administré. Il était tout aussi important que la société civile détienne autant de «savoir», sinon même plus d'information que l'administration elle-même sur la réforme de la décentralisation pour que cette dernière se mette à l'écoute ou tout au moins réclame de l'information sur une réforme qu'elle avait jusqu'alors considérée comme mort-née » (SY, *op. cit.* : 19).

Malgré sa bonne volonté et son engagement, la société civile ne put réaliser jusqu'à terme les objectifs qui lui avaient été assignés par la MDD. La mission confiée aux animateurs des structures de communication échoua pour plusieurs raisons relatives au manque de formation, à des raisons pécuniaires, à l'insuffisance de moyens logistiques¹¹, etc.

⁸Ces critères sont au nombre de cinq et se définissent ainsi : critères socio-culturel, démographique, de distance et d'accessibilité, de viabilité économique, géographique et spatiale. Pour plus d'informations, cf. MDD (1996 : 12).

⁹Ces organes appelés Groupes d'étude et de mobilisation (Grem) furent créés dans les huit régions du Mali sans la participation de l'administration territoriale. Ils devaient jouer un rôle de premier plan dans la conduite de la réforme. « Ils se sont imposés à l'administration comme partenaires de celle-ci représentant la société », d'après MDD (1998 : 19).

¹⁰« Par ailleurs, l'État ne peut certainement initier lui-même une réforme qui le remet en cause dans ses intérêts immédiats. Comme toute institution de pouvoir, il trouve d'abord et avant tout sa raison d'être dans sa reproduction et sa consolidation dans les formes, les contenus et les intérêts qui les fondent » (MDD, 1998 : 15). La MDD qui a été rattachée dès sa création à la primature et la MDDRI à la présidence, soit aux plus hauts niveaux de l'exécutif, serait-elle une structure autonome et extérieure à l'État ?

¹¹Sur les raisons de cet échec cf. KASSIBO, 1997 ; KONÉ, 1997 ; *le Démocrate*, 1997.

La MDD fut obligée de recourir à cette même administration tant décriée, mais qui possédait une grande maîtrise du terrain et des hommes et disposait de moyens logistiques suffisants et de personnel qualifié pour achever la tâche. Devenue incontournable par la force des choses, celle-ci prit une part active dans le processus de découpage territorial en jouant un rôle clé au sein des commissions d'arbitrage et de conciliation et imprima définitivement sa marque sur le déroulement du processus. La réforme administrative n'en consacra pas moins rapidement la perte de plusieurs de ses prérogatives considérées comme des privilèges au profit des collectivités décentralisées (actes d'état civil, perception de l'impôt, actions de police judiciaire, etc.). L'administration vit ses missions se confiner au rôle d'appui conseil et d'arbitrage dans le cadre de la tutelle qu'elle exerçait sur les collectivités décentralisées. La décentralisation en renforçant le pouvoir des autorités locales s'est faite au détriment de l'administration de commandement qui a cessé de jouer sur la scène locale le rôle de premier plan qui lui était dévolu auparavant.

Légitimité locale et citoyenneté nationale

Au vu des résultats issus du découpage territorial qui a donné naissance aux communes, il semble que la logique locale ait quelque peu infirmé les pronostics des caciques de la décentralisation. Leur premier dessein consistait en la transformation des arrondissements existants en autant de communes, tel que recommandé par la Conférence nationale¹². Ce qui serait, disait-on, un gage de réussite économique et éviterait la formation d'entités peu viables et étriquées. Les populations locales en ont décidé autrement selon leur perception et dans le sens de leurs intérêts. Malgré la mise en branle du mécanisme d'arbitrage et de conciliation, on assiste à l'émergence d'une multitude de micro et/ou macro-communes, résultat de la libre volonté d'expression des populations rurales. En ce qui concerne les critères de viabilité économique et démographique

¹²On retrouve déjà cette proposition dans le projet de réforme administrative élaboré par la Deuxième République, mais elle n'a jamais été suivie d'effet.

fixés par la MDD, un seuil minimal de 10 000 habitants (équivalent de 15 villages) devait être requis à titre indicatif, pour qu'une commune puisse être économiquement viable. Sur la base de ces calculs, 572 communes devaient se dégager à partir de ces critères, or il en a résulté 682. Tombouctou (- 42) et Gao/Kidal (- 14) en ont enregistré moins que la moyenne préconisée, tandis que les autres la surpassent de loin : Sikasso (+ 51), Kayes (+ 35), Ségou (+ 29), Koulikoro (+ 14) et Mopti (+ 8). Et parmi ces entités, plusieurs sont des micro-communes constituées souvent de 2 à 3 villages dont la population est largement inférieure au seuil recommandé de 10 000 habitants (KONÉ, 2002)¹³.

La logique des populations rurales a répondu à d'autres types de considérations résultant de l'ambiguïté du discours officiel, du manque d'information adéquate, des réalités historiques, du désir de leadership, des velléités hégémoniques, de l'inégale capacité à se prendre en charge, des degrés d'entente et du libre choix d'association. Plusieurs villages ont refusé les résultats du découpage et n'ont pas participé aux élections pour l'une de ces différentes raisons.

Ils ont surtout refusé le leadership « étranger »¹⁴ et se sont mis en marge de la décentralisation en ne participant à aucune activité économique ou politique (non-paiement des taxes, refus des travaux d'intérêt collectif, non-reconnaissance du conseil municipal, etc.).

En plusieurs endroits, la solidarité historique a été mise à mal, en particulier par des refus de reconstituer d'anciens cantons sous forme de communes, car au cours de la période coloniale où plu-

¹³Notons, par ailleurs, que l'administration territoriale qui a joué un rôle important dans les commissions d'arbitrage et de conciliation a adopté une attitude très ambiguë par rapport à l'application stricte des critères officiels, certains administrateurs ont plus ou moins favorisé la création de micro-communes, tandis que d'autres ont influencé le choix des villageois pour la reconduction des ex-arrondissements en communes.

¹⁴On remarque que la grande majorité des conflits liés au découpage territorial avait trait au choix du chef-lieu de la future entité communale. À l'heure actuelle, dix ans après le découpage, en plus des 103 villages récalcitrants selon le ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (voir *infra*), 80 demandes de création de nouvelles communes ont été formulées, 75 villages ont demandé leur rattachement à d'autres entités communales, 7 demandes de transfert de sièges communaux ont été formulées, ainsi que deux demandes de changement de nom de commune.

sieurs chefs de canton ont été imposés par les Français, les liens de solidarité au sein de certains d'entre eux se sont souvent transformés en animosité réciproque entre anciens détenteurs de pouvoir et villages dominés. Lors du découpage aussi bien que pendant les élections municipales, en milieu rural, le principe d'autochtonie locale a largement prévalu sur celui de la citoyenneté nationale dérivant de la résidence, et confirmée administrativement sur une partie du territoire national, dans le choix des futurs dirigeants. Cet état de fait caractérise l'état des rapports sociaux et politiques en milieu rural où l'échelle des valeurs est fonction du statut social qui confère la préséance aux autochtones. À cela s'ajoute la tendance au maintien en place des détenteurs de pouvoir politique (chef de village, ancien chef de canton, etc.), dont la reproduction sociale est légitimée et pérennisée par les liens de sang.

L'avènement des 701 communes¹⁵, malgré ces quelques handicaps, s'est réalisé sans heurts majeurs contrairement à ce que redoutait une partie de l'opinion nationale, et la décentralisation a également permis d'intégrer les régions du Nord dans une nouvelle perspective de développement local fortement soutenu par l'État, tel que recommandé par la Conférence nationale. Mais le passage de 19 communes urbaines à 703 posera d'autres types de problèmes en ce qui concerne l'exercice de la démocratie locale.

■ La mise en œuvre du processus : un bilan mitigé

La décentralisation s'avère être un processus long et difficile au Mali. En dix ans d'existence elle a déjà engrangé des acquis importants telle que la mise en place complète des collectivités décentrali-

¹⁵Actuellement, elles sont au nombre de 703 avec l'ajout de deux autres des régions du Nord.

sées et de leurs organes délibérants et exécutifs¹⁶, le tout parachevé par le démarrage effectif de l'organe suprême qu'est le Haut Conseil des collectivités territoriales. Le processus de décentralisation a abouti à la refondation de l'État, axée sur une structuration de ses services dont les missions et attributions ont été adaptées au nouveau contexte de réforme institutionnelle (restructuration de l'administration déconcentrée, nouvelle répartition du pouvoir local, etc.). De nouveaux textes législatifs mieux adaptés à la réforme ont été élaborés dans les différents domaines de la vie publique, mais leur application pose un certain nombre de problèmes qui, à certains égards, peuvent devenir des facteurs de dysfonctionnement ou même de blocage du processus.

Les conflits de compétences

Ils existent à plusieurs niveaux. À titre d'exemple, le principe de subsidiarité énoncé en l'article 20 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 qui détermine la libre administration des collectivités territoriales se heurte à d'autres dispositions législatives qui contrecarrent ses effets. Ce qui aboutit à un conflit de compétences entre plusieurs échelons administratifs. On les repère d'abord entre l'administration déconcentrée et les collectivités décentralisées qui leur ont été substituées. En effet, l'ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 créant les entités administratives a été abrogée par la loi n° 99-035 du 10 août 1999 créant les collectivités territoriales sans qu'un terme soit mis à leur existence. Les présidents des assemblées de cercles et de régions ont voulu se substituer au commandants de cercle et gouverneurs de région en réclamant le transfert de leurs biens à leur niveau. Pour leur part, les responsables des collectivités décentralisées des régions et cercles ont tenté d'imposer aux

¹⁶La décentralisation au Mali ne se réduit pas à une simple communalisation, les collectivités décentralisées comprennent les communes (703 dont 46 urbaines et 657 rurales), les cercles (49), les régions (8) et le district de Bamako (1). À chacun de ces niveaux correspondent des organes délibératifs (conseils communal et de cercle, assemblée régionale, etc.) et exécutifs (bureaux) dont tous les membres sont élus.

entités « inférieures » : cercle et commune, les mêmes rapports hiérarchiques existant au sein de l'administration déconcentrée.

Une relecture du code des collectivités territoriales s'avère nécessaire pour déterminer les compétences spécifiques de chaque organe tant au niveau de l'administration déconcentrée qu'à celui des collectivités locales. Il en va de même pour le district de Bamako qui comprend six conseils communaux, un maire central et un haut commissaire. Les relations entre ces différentes instances sont souvent antagoniques tant les compétences sont mal définies et se chevauchent à tous les niveaux, pour finir par se neutraliser et déboucher sur l'inaction.

D'après COULIBALY (1997 : 10-12), « l'exercice des pouvoirs requiert aussi bien la possession d'aptitudes techniques et administratives par les nouvelles équipes dirigeantes que la disponibilité de moyens financiers et matériels conséquents pour répondre aux grandes questions (des populations), conditions que peu d'entités territoriales décentralisées seraient en mesure de réaliser... un État faible par principe ne devrait pas décentraliser ».

Ces quelques réflexions énoncées lors du grand débat d'idées des intellectuels maliens (KASSIBO, 1997) qui a précédé la mise en œuvre de la décentralisation sont toujours d'actualité, car elles constituent les enjeux majeurs du processus mis en œuvre à partir du concept de transfert de compétences et de ressources. En effet, les éléments fondamentaux d'une décentralisation effective se résument à un transfert de pouvoirs significatifs aux mains d'institutions responsables et représentatives. Pour RIBOT (2001 : 5), « la sécurité des transferts de pouvoirs a aussi son importance. Quand les pouvoirs peuvent être donnés et repris à toute guise par les agents du pouvoir central, les représentants leur restent soumis et redevables ».

Le grand problème de la décentralisation malienne à cette étape de son parcours, c'est d'opérer le transfert de pouvoirs et de ressources aux responsables des collectivités décentralisées afin de leur assurer un champ discrétionnaire qui leur confèrera légitimité et responsabilité aux yeux des populations qui les ont choisis. Depuis la mise en place des organes exécutifs des collectivités décentralisées, ceux-ci n'ont cessé de réclamer, en se basant sur les textes, le transfert de domaines, de pouvoirs et de ressources, afin de participer pleinement à l'exercice de leur fonction. En effet, la nouvelle loi relative à

la constitution du domaine des collectivités locales (loi n° 96-050), celles d'orientation forestière (lois n° 95-003 et 95-004) et bien d'autres, promulguées par la Troisième République, recommandent à l'État l'octroi de domaines propres aux collectivités territoriales et aux particuliers sur lesquels ils sont libres d'exercer leurs compétences. Elles font de l'approche participative l'un des principes clefs de la gestion décentralisée des ressources naturelles permettant d'associer les acteurs locaux aux prises de décisions en les dotant de pouvoirs discrétionnaires conséquents. Depuis la promulgation de ces lois, aucun décret d'application n'a vu le jour. La non-application des textes a créé une situation de méfiance entre l'État et les collectivités décentralisées qui s'accusent mutuellement du retard apporté dans les transferts.

L'exécutif face au législatif

Depuis sa création, le Haut Conseil des collectivités territoriales (HCCT) est devenu le représentant attitré de toutes les collectivités décentralisées du Mali (art. 02 de la Constitution). C'est un organe consultatif prépondérant pour tout ce qui se rapporte au développement local et régional¹⁷. Un débat continu oppose le Haut Conseil à l'État malien représenté par le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL) sur ce sujet. La MATCL a fait l'objet de plusieurs interpellations de la part du Haut Conseil et parfois par le canal de l'Assemblée nationale. Le HCCT s'est particulièrement focalisé sur les problèmes de transfert de compétences et en a fait l'objet principal de son ordre du jour lors de sa session ordinaire tenue du 4 novembre au 3 décembre 2002.

¹⁷Suivant l'art. 99 de la constitution du 25/02/1992, le Haut Conseil a pour mission de donner un avis motivé sur toute question concernant la protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme dans les 15 jours sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il est tenu de le saisir pour avis pour toutes actions concernant les domaines cités plus haut. Les avis émis par le HCCT ont force obligatoire. Le président de l'Assemblée nationale et celui du HCCT peuvent provoquer une session commune des députés et des conseillers nationaux sur un problème local, régional ou d'intérêt national. La durée de cette session ne peut excéder 15 jours.

En se référant à la loi n° 93-008 déjà évoquée à maintes reprises qui énonce que : « Tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné de transfert concomitant par l'État à celle-ci, de ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences », le Haut Conseil fait remarquer que : « L'on constate que trois ans après l'installation des organes des collectivités territoriales (CT), celles-ci sont dans l'impossibilité matérielle d'exercer toutes leurs compétences dévolues par la loi » à cause notamment de la non-détermination du domaine immobilier des CT et des difficultés relatives aux politiques sectorielles, au manque de moyens adéquats de l'État et à la non-effectivité des décrets des transferts opérés, comme déjà évoquées plus haut. Il demande donc à l'État l'adoption de textes réglementaires dans ce domaine. Une lettre est adressée au ministre de l'Administration territoriale lui demandant de faire le point de la situation des transferts et il est envisagé de saisir l'Assemblée nationale sur la question.

En réponse à la lettre n° 313-96-AN-RM du 5 mai 2003 envoyée par le secrétaire général (SG) de l'Assemblée nationale (AN) et demandant au Haut Conseil des collectivités territoriales de faire le point de la situation en vue de l'interpellation du gouvernement sur la décentralisation, le secrétariat de cette institution a énoncé les compétences réellement transférées par le gouvernement aux collectivités locales.

Il s'agit du développement régional et local, dont la conduite leur a été confiée par l'art. 3 de la loi 93-008 du 11 février 1993. En effet, sous la Deuxième République, les conceptions, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement relevaient des prérogatives de l'administration déconcentrée (ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la république du Mali) à travers les comités et conseils de développement.

La loi 93-008 abroge cette ordonnance et ces attributions, les organes décentralisés sont chargés de la promotion du développement local pour favoriser l'émergence des initiatives au niveau des acteurs locaux.

Ensuite, viennent les ressources budgétaires pour assurer le développement local et régional tirées des ressources fiscales. Cependant, la difficulté de recouvrement des taxes de développement local et

régional (TDRL) est devenue un problème crucial pour les entités décentralisées et pour l'administration qui se rejettent mutuellement la balle. Le HCCT (2003 : 5) invoque pour sa défense l'inadaptation des textes, tant au niveau de l'autorité de recouvrement que des moyens mis à la disposition du conseil municipal pour sa perception, la persistance de l'incivisme fiscal hérité de la démocratisation du pays, et la faiblesse de l'autorité (État et CT) qui hésite à utiliser les moyens de contrainte.

En retour, l'administration territoriale fustige la lenteur dans l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales qui excèdent les délais légaux et sont sujets à de multiples rejets de la part de l'autorité de tutelle parce qu'inadéquats. En outre, la non-maîtrise par les collectivités locales des procédures d'exécution budgétaire axées sur les principes de la comptabilité publique incluant l'unicité¹⁸ de caisse devient une entrave au décaissement de sommes en cas de besoin (non-disponibilité des fonds communaux affectés à d'autres usages).

Elle souligne aussi le manque d'implication des autorités des CT pour des considérations électorales, ayant pour but de se concilier les voix de leurs électeurs à l'heure du bilan. Les responsables de ces entités sont enclins à considérer que le développement local est affaire de l'État, ils attendent tout de l'extérieur (État, ONG, partenaires au développement)¹⁹.

En outre, le HCCT recommande la relecture de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales dont l'application s'est heurtée à bon nombre de difficultés. Elle recommande

¹⁸Ce principe implique le transfert des fonds des collectivités décentralisées au trésor public qui exécute les décaissements en fonction de leurs demandes en même temps que celles de l'État. Il arrive très souvent en cas de retard dans la confection de leur budget que les fonds alloués soient affectés à d'autres rubriques de dépenses de l'État et ne soient pas disponibles pour eux en cas de besoin.

¹⁹La difficulté de recouvrement des impôts et taxes par les CT est bien réelle ; au cours de nos différentes enquêtes dans plusieurs communes, nous avons constaté le très faible niveau des taxes perçues. Le budget communal ne suffisait tout au plus qu'à assurer le fonctionnement du conseil municipal (salaire du personnel, indemnités de session et frais de déplacement), il ne pouvait permettre les investissements dans le développement.

d'exclure de cette loi toutes les dispositions concernant les villages, hameaux, fractions et quartiers qui ne doivent pas en faire partie. D'où l'urgence à élaborer une loi propre à leurs différents statuts (HCCT, 2003 : 6). Il souligne en outre les insuffisances révélées à l'application de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 qui portent sur la confusion des CT et d'entités administratives déconcentrées (villages, fractions, quartiers) :

- l'absence des règles de coordination entre CT alors que l'article 74 dispose que le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la Région et la Commune et que l'art. 122 dispose que la Région a une fonction de mise en cohérence drastique de développement et d'aménagement du territoire ;
- la non-précision de certaines règles de tutelle administrative, notamment l'assistance conseil (HCCT, *op. cit.* : 6) ;
- il recommande aussi la relecture du code des collectivités territoriales, ainsi que la loi portant statut des fonctionnaires des CT.

Le HCCT en saisissant l'Assemblée sur la question de l'ineffectivité des transferts déplace le débat au niveau de l'Assemblée nationale et du gouvernement, qui sera interpellé sur la décentralisation (lettre n° 313/96-AM du 5 mai 2003).

Les questions évoquées dans la lettre adressée par le HCCT à l'Assemblée nationale constitueront les thèmes du débat²⁰. Il s'agit :

- des contestations nées du découpage territorial ;
- du transfert des compétences et des ressources ;
- de l'insuffisance des textes régissant la décentralisation.

Des élus reprochent à l'État sa volonté de retarder délibérément le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales. Certains lui reprochent son empressement à hâter la mise en œuvre des processus qui d'après eux, devrait se faire graduellement, étape par étape. D'autres lui reprochent de ne pas mobiliser assez de ressources pour les communes qui « en manquent cruellement ».

Le point de vue de l'État est exposé par le ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, le général

²⁰Voir compte rendu dans l'*Essor* n° 14960 du lundi 19 mai 2003, page 3, relatif à la séance d'interpellation du gouvernement du jeudi 15 mai 2003 par l'AN.

Kafougouna Koné. Comme préliminaire il annonce que : « la décentralisation est un choix délibéré et irréversible du peuple malien ».

Sur le thème du découpage territorial, il fait le constat suivant : à ce jour, son département a enregistré 80 demandes de création de nouvelles communes, 75 demandes de rattachement à d'autres communes, 7 demandes de transfert de sièges et 2 demandes de changement de noms. En outre, sur le plan administratif, 300 communes sont encore dépourvues de secrétaires généraux et de régisseurs. Les conseils de village, de fraction, et de quartiers renouvelables tous les cinq ans ne l'ont pas été depuis 1993 et cela crée un vide juridique.

En ce qui a trait à la délimitation territoriale des communes, le ministre recommande « une extrême prudence et beaucoup de précaution, afin de ne pas réveiller les vieux démons du foncier susceptibles d'engendrer des conflits ».

Il est d'accord pour alerter les populations au sujet de la création anarchique de communes au prix de leur viabilité. Il préconise un transfert sélectif et gratuit des compétences aux communes au cas par cas en fonction de leur capacité à assumer, mais pas instantanément.

La relecture du statut du personnel des collectivités et de tous les textes est à l'ordre du jour.

Face à la faiblesse de recouvrement des impôts et taxes, il affirme que l'État pourrait le faire à la place des communes et les leur reverser après, comme c'est le cas en Mauritanie.

Pour l'harmonisation des élections dans les premières communes anciennes et les 682 nouvelles, il pourrait être procédé à la prolongation du mandat des conseillers communaux élus des 19 communes.

Il préconise la création d'une commission chargée du transfert, de même que celle d'un cadre interministériel opérationnel associant l'ensemble des acteurs pour évaluer et suivre la décentralisation. Il assure que des dispositions seront prises pour le renouvellement des conseils de village avant les prochaines élections communales.

En guise de réponse du berger à la bergère, la première session ordinaire du HCCT au titre de l'année 2003 a reconduit les anciens thèmes devenus récurrents faute de solution appropriée de la part du gouvernement. Il s'agit de l'harmonisation des mandats et de la solution à trouver au découpage territorial.

Le HCCT recommande l'harmonisation de mandats par la prolongation de ceux des conseillers des 19 communes en évitant la substitution des délégations spéciales en leur lieu et place²¹. Il encourage le gouvernement dans la relecture des textes fondamentaux de la république afin de les adapter au contexte actuel²².

Il se réjouit de l'initiative de l'AN d'interpeller le gouvernement et constate sa convergence de vues avec cette dernière sur l'harmonisation des mandats des conseillers municipaux.

Mais en ce qui concerne la problématique générale du transfert des compétences, le HCCT est plutôt favorable au respect du principe de l'universalité du transfert des compétences et se déclare opposé à toute expérimentation de ces transferts dans certaines communes.

Ceci révèle les contradictions profondes qui existent entre l'exécutif et les deux organes législatifs à propos de la démarche à suivre pour la dévolution des pouvoirs.

Il semble que le gouvernement ne peut appliquer pour le moment les dispositions de la loi n° 93-008 en son article 4 invoqué par le HCCT, qui stipule la concomitance de tout transfert de compétences par l'État à une collectivité avec l'attribution des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. La promulgation des trois décrets relatifs aux transferts de trois domaines sectoriels déjà évoqués (santé communautaire, hydraulique villageoise et urbaine, éducation de base) n'a pas été suivie d'affectation de ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des compétences légalement transférées. Les transferts de compétences en principe accompagnés d'un transfert de fonds, ont accusé des retards, des insuffisances et des contradictions qui, d'après le HCCT, freinent visiblement, voire paralysent le processus de gestion décentralisée.

²¹Après une première prolongation des mandats des conseillers communaux, ceux-ci ont été remplacés à la date d'expiration de ce délai par des délégations spéciales désignées par l'État, après délibération et approbation de l'AN.

²²Sur ce plan, le gouvernement a manifesté une volonté de collaboration en associant la société civile et les partis politiques à l'élaboration des textes (statut de l'opposition, code électoral, charte des partis, etc.)

Perspectives

Le HCCT attribue les difficultés et contraintes rencontrées dans ce domaine au déficit de communication et d'action de l'exécutif national demeuré sourd à ses multiples sollicitations. Au terme de ses analyses, il conclut que « le processus semble bloqué par des réticences, des hésitations volontaires de certains services de l'État qui doivent transférer les dites compétences et leurs moyens ».

Le processus de décentralisation se déroule sur plusieurs étapes sur le long terme, il a démarré en trombe durant la première phase de sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire national en excluant toute expérimentation sur des zones tests, dans un souci d'intégration selon ses promoteurs²³. La phase actuelle est marquée par un ralentissement provoqué par l'épineuse question du transfert des compétences à laquelle l'État ne semble pas encore avoir trouvé la réponse adéquate.

Dans la stratégie officielle de transfert des compétences – que nous exposons ici –, tout transfert devra être subordonné à la capacité des communes à assumer les compétences qui leur sont transférées : le développement des capacités de la commune étant considéré comme un objectif prioritaire. Seules les CT peuvent bénéficier de transfert de la part de l'État.

Les transferts de compétences doivent être progressifs et organisés dans le cadre d'un dialogue entre l'État central, ses services déconcentrés et les communes.

Les transferts de compétences se feront de manière concomitante avec les transferts de ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Deux étapes sont prévues pour la mise en œuvre de ce volet.

²³« Une décentralisation à *plusieurs vitesses* sur un territoire national aurait été dangereuse et ouverte à toutes les remises en cause possibles. Une administration à *dimension variable* aurait forcément créé des exclusions et des distorsions qui seraient vite devenues ingérables » (MDDR, 1998).

La première consiste en une phase préparatoire visant à : identifier des compétences transférables aux communes ministère par ministère, évaluer les ressources attachées à l'exercice de ses compétences et redéfinir les missions de l'État.

La seconde concerne l'opérationnalisation qui a trait au transfert automatique de compétences générales et aux transferts modulés de compétences techniques et sectorielles. (MDDRI, 1998 : 18).

Une méthodologie a été mise au point par le gouvernement pour assurer la mise en œuvre du transfert des compétences dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et elle comporte cinq étapes définies par la Direction nationale de conservation de la nature²⁴.

En ce qui concerne le chronogramme, l'identification et la validation des compétences transférables aux communes par certains ministères ont été réalisées par la MDDRI et les groupes de contact. Pour l'étape suivante, le ministère de l'Environnement a décidé de faire appel au Programme de coopération technique de la FAO pour l'assistance dans la mise en œuvre du processus de transfert de compétences de l'État aux communes. Le démarrage de ce programme était prévu pour 2003.

²⁴Ces cinq étapes se décomposent ainsi :

- analyse de la gestion décentralisée des ressources naturelles sur le plan social, économique et écologique à partir des textes d'orientation de la décentralisation. Cette phase fera le bilan des expériences pratiquées par l'État, les ONG et les partenaires au développement dans la gestion des ressources naturelles (RN) ;
 - analyse des effets induits de la décentralisation sur les actions pilotes de promotion de la gestion locale des RN pour éclairer le processus de transfert de compétences ;
 - rencontres d'échange sur les informations collectées : atelier national d'adoption des rapports d'analyse juridico-institutionnelle et d'évaluation des besoins et compétences des acteurs au niveau des CT ;
 - test de mise en œuvre des normes d'administration et de gestion locale (décentralisée) des RN et atelier national de discussion et de négociation inter-acteurs sur la perspective de gouvernance et de validation des propositions d'ajustement institutionnel.
- Les caractéristiques relatives aux normes de gestion des RN faites lors de l'atelier d'échange seront testées sur le terrain en procédant au choix des communes tests, à la mise en œuvre des normes dans les communes tests, au suivi et à la capitalisation des résultats des tests ;
- proposition de programmes de transfert des compétences et atelier national de validation du programme de renforcement des capacités et des modalités de mise en œuvre du transfert des compétences.

La démarche adoptée par l'État est diamétralement opposée à celle préconisée par les représentants du peuple (AN et HCCT) qui prônent l'universalité des transferts sans tests préalables et rejettent la progressivité. La mise en œuvre d'une telle méthode exigera du temps et de l'argent et l'État en demeurera le principal architecte chargé de conduire le processus à sa guise. Ce genre d'attitude n'est pas propre qu'au Mali, BOUTINOT (2002) souligne déjà la lenteur de la décentralisation sénégalaise qui a pris au moins trois décennies pour devenir opératoire. En nous référant au caractère sélectif et discriminatoire des tests et à l'évaluation des capacités des communes candidates au transfert, l'on constate que ce qui a été condamné haut et fort par les responsables de la MDDRI lors de la création des communes – à savoir l'instauration d'une décentralisation sélective à plusieurs vitesses – est devenue la règle à appliquer dans le processus de transfert de compétences dont la progressivité et la notion de capacité à assumer les charges par les communes sont devenues les critères essentiels. Nul doute que les communes les plus défavorisées seront des laissées pour compte et que les plus nanties en ressources humaines qualifiées, matérielles et financières seront privilégiées.

De plus, la méthode adoptée est d'essence technocratique, sectorielle et non participative. Nulle part il n'est question de la participation des communautés rurales ou de leurs représentants dans la conception et la mise en œuvre des transferts. Si elles sont présentes dans les forums, c'est tout au plus à titre de figurantes chargées de valider des décisions déjà prises en amont, sans qu'elles soient consultées, par les véritables décideurs institutionnels. Quand on sait que le simple transfert d'un domaine forestier à une commune nécessite d'abord son identification, son déclassement, son inventaire, sa délimitation, la fixation de quotas d'exploitation, etc., l'on se rend compte de l'immensité de la tâche à accomplir à l'échelle nationale. La décentralisation malienne a été et reste toujours une affaire d'experts, soucieux d'adopter une démarche pragmatique non exempte de critique, car elle confine à l'empirisme et au tâtonnement, faute de temps disponible et de distance critique pour en évaluer la portée réelle. La participation de scientifiques a été exclue et seuls les technocrates en ont réalisé les étapes essentielles avec de nombreux accros. Actuellement, l'on ne peut procéder que par tests dans le processus de transfert, en l'absence d'un véritable mécanisme

opératoire qui soit répliquable sur une large échelle. L'idée d'une décentralisation expérimentale graduelle ayant été écartée dès le départ, l'on ne saurait invoquer une raison impérieuse à l'appliquer actuellement dans la phase cruciale des transferts. Comment suivre un processus et prévoir ses dysfonctionnements ultérieurs en l'absence de véritables outils prévisionnels élémentaires, tel qu'un observatoire de la décentralisation ? Autant de questions qui exigent l'implication de la rigueur scientifique dans la conduite à long terme du processus si l'on veut anticiper sur les événements au lieu de les subir. L'État malien ne dispose pas actuellement de moyens efficaces pour évaluer les capacités des communes à assumer les charges transférées et il ne peut objectivement demeurer en même temps juge et partie dans la supervision de l'examen de passage de ses chères impétrantes. Ses attermoissements actuels illustrent à merveille les difficultés inhérentes au transfert des compétences et à l'exercice de la démocratie locale, tant les enjeux sont importants et c'est le manque de transfert de ressources et de pouvoir qui en constitue le principal goulot d'étranglement. La décentralisation malienne vieille d'une décennie semble marquer le pas à un moment décisif de son parcours. La création d'un véritable champ discrétionnaire au niveau des collectivités locales est une gageure indispensable mais difficile à tenir, car elle implique un recentrage des missions des services publics délégués à cette tâche. Elle nécessite une redistribution de pouvoirs qui pourrait menacer à terme des intérêts et des privilèges solidement ancrés dans la tradition. Pourtant, c'est le nœud gordien du processus, c'est à ce niveau que se déterminera pour une grande part le devenir de la décentralisation.

Bibliographie

- AMSELLE J.-L., 2001 – *Branchements. Anthropologie de l'universalité des cultures*. Paris, Flammarion.
- BOUTINOT L., 2002 – *Decentralized management of Senegal's forest-based resources : empowering the local populations*. Communication au colloque international « La gouvernance en Afrique : les relations entre services publics et collectifs et leurs usagers », Leyde.
- COULIBALY M., 1997 – Les nouvelles communes sur les fonts baptismaux. Ressources : le temps des vraies interrogations. *L'Essor*, n° spécial du 22 septembre 1997, Bamako.
- DELAFOSSÉ M., 1913 – *Haut Sénégal-Niger*. Paris, Larose.
- DIRECTION NATIONALE DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, 1999 – *Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques*. Ministère de l'Environnement et de l'Eau/Intercoopération suisse.
- DIRECTION NATIONALE DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, 2003 – *Gestion décentralisée des ressources forestières et fauniques. Rôle et responsabilité des Services de conservation de la nature*. Bamako, DNCN, document de travail, inédit.
- DIRECTION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, 2001 – *États généraux de l'administration territoriale du Mali. Thème : la politique de décentralisation au Mali de 1992 à nos jours, acquis et perspectives*. Rapport inédit présenté par Nassiré M., Bamako, DNCT.
- ES SA'ADI A., 1964 [XVII^e] – *Tarikh Es-Soudan*. Paris, Maisonneuve, édité et traduit par Houdas.
- FÉLIX J., 1996 – L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles. *Bulletin de l'Apad*, 11.
- KASSIBO B. (éd.), 1997 – La décentralisation au Mali : état des lieux. *Bulletin de l'Apad*, 14.
- KATI M., 1981 [XVI^e-XVII^e] – *Tarikh El-Fettach ; chronique du chercheur*. Traduction française, O. Houdas, M. Delafosse, Paris, Maisonneuve.
- KONÉ F., 1997 – « Les micro-communes, expression de logiques locales ». *In : La décentralisation au Mali : état des lieux*, Bull. de l'Apad, 14.
- KONÉ F., 2002 – Rapport d'étape du Gredef. Inédit.
- KONARÉ A. O., 1996 – *Discours officiel du 22 septembre*. Bamako, Archives de l'ORTM.
- KONARÉ A. O., 1997 – *Discours officiel du 22 septembre*. Bamako, Archives de l'ORTM.
- LOIS ET DÉCRETS SUR LA DÉCENTRALISATION, 1999 – Présidence de République du Mali, Mission de la décentralisation et des réformes institutionnelles. Bamako, 4^e édition.
- MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1994 – Décentralisation, journal d'information et de réflexion sur la décentralisation (février 1994), primature. Bamako.
- MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1996 – *Manuel de formation au découpage territorial*.

MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1997 – Programme de décentralisation, la stratégie des transferts de compétences, primature. Bamako.

MISSION DE DÉCENTRALISATION ET DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES, 1998 – Cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement, Présidence de la République. Bamako.

NIANE D. T., 1975 – *Recherches sur l'empire du Mali au Moyen Âge*. Paris, Présence africaine.

RÉPUBLIQUE DU MALI, 1995 a – Loi n° 95-003 portant organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois.

RÉPUBLIQUE DU MALI, 1995 b – Loi n° 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.

RÉPUBLIQUE DU MALI, 1996 – Loi n° 96-050 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques. Direction nationale de la conservation de la nature, septembre 1999.

RIBOT J. C., 2001 – *Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest. Ou : comment la science exclut le paysan*. IIED, dossier n° 104.

TOË R., 1997 – *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako, MDDRI.

Kassibo B. (2006)

Mali : une décentralisation à double vitesse ? : Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)

Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH, 67-95

(Colloques et Séminaires). Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe : Colloque International, Bamako (MLI), 2002/11/11-13. ISBN 2-7099-1607-X