

DE LA DECENTRALISATION POUSSEE A LA REGIONALISATION POLITIQUE : VERS UNE NOUVELLE FORME D'ETAT AU MALI

Dr Brahim FOMBA

Enseignant-chercheur

Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJP)

Coordinateur Scientifique de l'Association de recherche Groupe ODYSSEE

(Observation des Dynamiques Sociales, Spatiales & Expertise Endogène)

RÉSUMÉ

L'idée du présent article est née des ambiguïtés observées par l'auteur autour des concepts de « régionalisation » et de « décentralisation poussée » dont le discours politique au Mali s'est emparé de manière indistincte, contribuant ainsi à brouiller leur intelligibilité et empêcher toute appréciation objective des politiques mises en œuvre en la matière. Les concepts de « régionalisation » et de « décentralisation poussée » recouvrent des réalités juridiques et institutionnelles différentes dont l'auteur tente de clarifier, espérant ainsi dissiper le relatif brouillard conceptuel qui couvre l'horizon institutionnel de l'organisation administrative du pays. C'est dans ce contexte que l'étude tente de répondre globalement à deux objectifs. Elle vise d'une part, à dessiner les lignes de démarcation juridique entre les deux concepts de décentralisation régionale et de régionalisation politique que la notion de « décentralisation poussée » a contribué à gommer. Cette clarification conceptuelle a été opérée à travers l'analyse de la politique de décentralisation mise en œuvre au Mali depuis les années 1990. D'autre part, elle vise à lever le voile sur la transition vers la régionalisation politique prônée par l'Accord d'Alger qui n'est pas à confondre avec la « régionalisation » ou décentralisation régionale qui s'inscrivent dans le cadre de la « décentralisation poussée ».

MOTS CLES : Collectivités territoriales, Décentralisation, Etat **régional**, Etat unitaire, Régionalisation.

ABSTRACT

The idea for this article was born from the ambiguities observed by the author around the concepts of «regionalization» and «extensive decentralization» which political discourse in Mali has seized upon indistinctly, thus contributing to blurring their intelligibility and preventing any objective assessment of the policies implemented in this area. The concepts of «regionalization» and «extensive decentralization» cover different legal and institutional realities which the author tries to clarify, hoping thus to dissipate the relative conceptual fog that covers the institutional horizon of the administrative organization of the country. It is in this context that the study attempts to meet two overall objectives. On the one hand, it aims to draw the lines of legal demarcation between the two concepts of regional decentralization and political regionalization that the notion of «extensive decentralization» has helped to erase. This conceptual clarification was carried out through the analysis of the decentralization policy implemented in Mali since the 1990s. On the other

hand, it aims to lift the veil on the transition towards political regionalization advocated by the Agreement of Algiers which is not to be confused with “regionalization” or regional decentralization which are part of “extensive decentralization”.

KEYWORDS: Local authorities, Decentralization, Regional State, Unitary State, Regionalization

INTRODUCTION

Cette analyse placée sous la thématique générale de la forme d’Etat au Mali, invite à s’interroger sur la problématique générale de l’ordre juridique fondamental interne de ce pays dans sa globalité. A cet égard et au vu du droit positif malien, le statut de l’Etat du Mali ou sa forme, demeure encore celui d’un Etat unitaire dont l’organisation administrative paraît jusque-là se frayer un chemin institutionnel au travers de la centralisation(déconcentration), de la décentralisation et de la décentralisation/régionalisation. Dans leur ouvrage collectif de droit constitutionnel, Louis Favoreu et autres écrivent : « *Le constitutionnaliste a la tâche difficile. Avant de pouvoir exposer les normes de son domaine, il doit élucider la signification de termes dont il partage l’usage avec le discours politique* » (Droit constitutionnel, 4^e édition, Dalloz, 2001, page 31 »). Au Mali, le discours politique s’est emparé depuis un certain temps en les monopolisant, des concepts de décentralisation, de décentralisation poussée, de régionalisation, au point que l’intelligibilité de ces concepts juridiques s’en trouve quelque peu brouillée pour permettre une appréciation objective des politiques mises en œuvre en la matière. Les termes de « *régionalisation* » et de « *décentralisation poussée* » font désormais partie intégrale du débat public. Etant donné que ces deux termes recouvrent des réalités différentes, la présente étude tente de lever le relatif brouillard conceptuel en découlant, qui tend à couvrir l’horizon institutionnel de l’organisation administrative du Mali. La problématique de la « *décentralisation/régionalisation* » mise en relation avec la forme de l’Etat malien éprouve un besoin de recadrage à travers une clarification conceptuelle de ces deux notions.

En quoi le concept de « *décentralisation poussée* » est-il à l’origine de controverses et d’ambiguïtés liées à son approche procédant à la fois de la régionalisation purement administrative et de la décentralisation régionale ? La régionalisation purement administrative est-elle assimilable et de la décentralisation régionale ?

Si le Mali reste encore sur le plan constitutionnel, un Etat unitaire décentralisé, quel pourrait être l’avenir de ce statut au regard du mouvement terminologique de la « *décentralisation/régionalisation* » et des préconisations de l’Accord d’Alger ?

La méthodologie utilisée pour satisfaire à ces questionnements, a consisté, sur la base des documents de doctrine, du cadre juridique du processus de décentralisation au Mali et de son évolution y compris au regard de l’Accord d’Alger, à procéder à l’analyse des concepts de « *décentralisation poussée* » et de « *régionalisation* » par rapport au contexte institutionnel du Mali.

L’objectif visé par cette étude est double. D’une part, elle vise à dessiner les lignes de démarcation juridique entre les deux concepts de décentralisation régionale et de régionalisation politique que la notion de « *décentralisation poussée* » a contribué à gommer. Cette clarification conceptuelle résultera de l’analyse de la politique de décentralisation mise en œuvre au Mali depuis les années 1990 et permettra de décrire la trajectoire de l’Etat unitaire du Mali engagé dans la décentralisation qui sera renforcée par l’attention particulière accordée à la collectivité territoriale de niveau régional.

D’autre part, elle tente de lever le voile sur la transition vers la régionalisation politique prônée par l’Accord d’Alger qui ne se confond pas avec la décentralisation régionale s’inscrivant dans le cadre de la « *décentralisation poussée* ». Elle permettra de clarifier le contexte de transition de cet Etat unitaire malien vers la régionalisation politique prônée par l’Accord d’Alger dont la conséquence pourrait être l’avènement d’un Etat régional au Mali.

D'où les deux parties de cette présentation :

- Le Mali en tant qu'Etat unitaire « *poussé* » vers la décentralisation régionale ;
- Le Mali en tant qu'Etat unitaire en voie de transition vers la régionalisation politique prônée par l'Accord d'Alger¹.

1. LE MALI : UN ETAT UNITAIRE « *POUSSÉ* » VERS LA DÉCENTRALISATION RÉGIONALE

Au sens juridique du terme, l'Etat est l'appareil politico-administratif qui exerce sa souveraineté sur une population dans un cadre territorial déterminé. Selon que ce pouvoir a un titulaire unique ou qu'il se rattache à des multiples titulaires, il existe différentes formes d'Etat que l'on classe globalement en deux catégories constituées de l'Etat simple et des Etats composés. L'Etat unitaire ou simple, est celui qui ne possède qu'un seul centre d'impulsion politique et gouvernementale se traduisant par un pouvoir politique unique, une seule constitution, un seul parlement, un seul gouvernement et une seule justice. Par définition, l'Etat unitaire est politiquement centralisé.

L'Etat malien est un exemple d'Etat unitaire comme l'indique l'article 25 de la Constitution du 25 février 1992.² *C'est à travers cette indivisibilité qu'est exprimé le caractère unitaire du Mali.* L'évolution socio-politique a imprimé son rythme à la politique de décentralisation qui remonte à l'époque pré coloniale et qui connaîtra une impulsion décisive grâce aux deux événements majeurs de la rébellion au Nord du pays en 1990 et de l'insurrection populaire du 26 mars 1991. La Conférence Nationale tenue en 1991 va servir de cadre d'expression à ce modèle en recommandant entre autres de lever toutes les entraves à une décentralisation effective du Mali.

La Constitution actuelle s'inscrit profondément dans la dynamique de la libre administration aussi bien à travers son article 70³ qu'à travers les articles 97⁴ et 98⁵ de son titre XI consacré aux collectivités territoriales. C'est dire donc que c'est la loi qui définit les modalités pratiques du principe de la libre administration des collectivités territoriales.⁶ Par-delà la Constitution, c'est donc le juge constitutionnel qui va devoir déterminer quel est le contenu de la libre administration et tracer ainsi les limites assignées à l'intervention du législateur qui, compétent pour mettre en œuvre cette liberté, ne saurait la mettre en cause. L'Etat unitaire décentralisé du Mali se prévaut aujourd'hui d'une assise constitutionnelle et légale ainsi que d'un dispositif juridico-institutionnel construit et opérationnel. Son parcours dessine une trajectoire administrative passant de la décentralisation à la « *décentralisation poussée* » vers la décentralisation régionale.

1.1. DE LA DÉCENTRALISATION À LA DÉCENTRALISATION POUSSÉE

Pour en arriver à ce qui est qualifié de nos jours de décentralisation poussée, le processus malien de décentralisation a d'abord connu une phase de « *communalisation* » concernant en réalité à la fois les trois niveaux de collectivités territoriales constitués des communes, des cercles et des régions. Ce sont les insuffisances relevées au cours de cette « *communalisation* » qui vont s'avérer modestes en termes de développement économique et justifier par conséquent l'étape dite de décentralisation poussée.

¹ Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger

² *Le Mali est une République indivisible...*

³ « La loi détermine également les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leur compétence et de leurs ressources »

⁴ « Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi »

⁵ « Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi »

⁶ Comme le cas de la loi n°93-008 du 11 Février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 qui dispose à son article 18 : « Les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi ».

1.1.1. UNE PHASE QUALIFIÉE À TORT DE « *COMMUNALISATION* » PORTANT SUR LES TROIS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONSTITUÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE COMMUNES, DE CERCLES ET DE RÉGIONS

Le discours officiel soutient généralement qu'après une première phase dite de « *communalisation* », le processus de décentralisation a amorcé une nouvelle approche qui tire son fondement du consensus politique pour une « *décentralisation poussée* », dégagée par les « *États généraux de la décentralisation* » tenus les 21, 22 et 23 octobre 2013 mettant la régionalisation au centre de la décentralisation et du développement territorial. Cette présentation paraît réductrice, car ce qui est qualifié de « *communalisation* » concerne en réalité l'ensemble des trois niveaux de collectivités territoriales⁷. On ne saurait réduire cette phase à la « *communalisation* », car les deux autres niveaux de collectivités ne vont pas tarder à emboîter le pas des communes avec la loi n°99-035 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles et de régions. Il est vrai que jusqu'à leur effectivité consacrée par la mise en place de leurs organes de gestion, les régions participaient de la logique de déconcentration administrative ou régionalisation administrative. Cette logique se traduit par la mise en place par l'Etat d'autorités subordonnées au gouvernement en tant que des instruments de son action placés sous son contrôle et dont les fonctions visent essentiellement à promouvoir le développement économique régional. Les régions qui n'étaient jusque-là que des circonscriptions administratives, sont devenues à partir de 2000 des collectivités décentralisées dotées d'instances dirigeantes élues, au même titre que les autres collectivités territoriales du pays, plaçant ainsi le Mali sous un régime de décentralisation régionale. Les nouvelles collectivités territoriales de niveau régional relèvent du même régime juridique que les autres collectivités territoriales existantes (communes et cercles) Les régions ne se distinguent de ces collectivités territoriales existantes que par leur envergure territoriale plus large et par leurs domaines de compétences qui ont en général une vocation beaucoup plus tournée vers le développement économique.

En d'autres termes, les résultats jugés modestes en termes de développement économique et territorial mis sur le dos de la « *communalisation* », doivent de notre point de vue également engager les deux autres niveaux de collectivités territoriales que sont le cercle et la région. Aussi, nous estimons que le Mali s'est engagé dans la décentralisation régionale depuis le 12 avril 1995 et que celle-ci a connu une phase de consolidation entre 1999 et 2000.

1.1.2. UNE PHASE DE « *COMMUNALISATION* » JUGÉE MODESTE EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Si les acquis de la décentralisation en termes de démocratie, de participation citoyenne et de fourniture de services de base sont globalement appréciables, ils mériteraient d'être capitalisés et consolidés. En revanche les résultats en matière de développement économique et territorial paraissent modestes. Déjà à partir de 2004, la recherche de nouveau souffle à la politique de décentralisation était devenue un objectif politique majeur au vu des contraintes enregistrées. La crise politique et sécuritaire vécue par le pays en 2012 va davantage mettre en relief les insuffisances de la décentralisation et remettre en avant sa dimension politique ainsi que la nécessité de renforcer le processus afin de relever, dans le cadre de la refondation de l'Etat, les défis liés au développement, à l'unité nationale et à l'intégrité du territoire. D'où le consensus politique pour une « *décentralisation renforcée* » ou « *décentralisation poussée* ».

⁷ Collectivités communes, cercle et régions

1.2. LA DÉCENTRALISATION POUSSÉE VERS UNE SECONDE PHASE DE DÉCENTRALISATION RÉGIONALE

Le concept de décentralisation poussée tire sa source de l'étude sur « *Le Bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali* »⁸. Cette étude présentée au Forum national de 2011 avait proposé d'engager la régionalisation, comme la 2^{ème} étape de la réorganisation territoriale et de la décentralisation. Le terme régionalisation désigne « l'ensemble des actions menées par le pouvoir central, au sein de l'Etat, pour promouvoir et mettre en place des institutions ou des compétences déconcentrées ou décentralisées, à l'échelon territorial régional » (Olivier Duhamel, Yves Meny, Le dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992.). A la suite de ce Forum, les États généraux de la décentralisation⁹ vont entériner le concept de « *décentralisation poussée* », mettant encore une fois, la régionalisation au centre de la décentralisation et du développement institutionnel au Mali. Le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) 2015-2024 en s'inspirant des conclusions des États généraux de la décentralisation, va ainsi mettre un accent particulier sur le rôle de la région dans la coordination des politiques de développement. Il propose la régionalisation comme nouvelle phase de la réforme de décentralisation qui ouvre la voie à l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales basés sur les concepts de partenariat et de régulation. Avant d'examiner les modalités de la décentralisation poussée, nous nous proposons auparavant de relever les ambiguïtés du concept.

1.2.1. LES AMBIGÜITÉS DU CONCEPT DE DÉCENTRALISATION POUSSÉE

1.2.1.1. La focalisation du concept sur les seules collectivités territoriales de région

Pour un pays qui a fait l'option d'une décentralisation globale et généralisée effective à la fois sur trois niveaux de collectivités territoriales depuis plus d'une vingtaine d'années, cela peut paraître paradoxal, à l'heure d'un bilan de mi-parcours, de réduire la recherche de nouveau souffle à cette politique à la seule décentralisation régionale. L'approfondissement de la décentralisation qualifiée de « *décentralisation poussée* » se résume quasiment à la focalisation du processus sur le niveau régional de collectivité territoriale aux dépens des deux autres niveaux constitués des communes et des cercles. Dans le fond, il semble cependant y avoir une confusion entre l'approfondissement de la décentralisation et la régionalisation. Lorsqu'il parle d'approfondissement de la décentralisation, le discours politique semble le réduire à la régionalisation et vice-versa. Il aurait fallu plutôt parler de « *décentralisation régionale poussée* » qui a au moins le mérite de reconnaître clairement qu'il s'agit plutôt de l'approfondissement des collectivités territoriales de région. Par ailleurs, parfois le discours politique est encore plus confus sur le sujet lorsqu'en parlant de l'approfondissement de la décentralisation à travers la régionalisation, il avance des mesures qui ne concernent pas que les collectivités territoriales de région. La Déclaration de Politique Générale (DPG)¹⁰ du Premier ministre Modibo KEITA¹¹ en constitue la meilleure preuve. Les principales mesures envisagées dans ce sens sur le renforcement de l'accompagnement de l'Etat, notamment par un meilleur exercice à travers la tutelle administrative, les contrats-plans avec les collectivités régions, le transfert de 30% des recettes fiscales de l'Etat aux collectivités territoriales et l'opérationnalisation des Agences de Développement Régional.¹² Il apparaît très clairement à la lecture de ce document que nombre de ces trains de mesures relèvent davantage de la « *décentralisation poussée* » que de la « *décentralisation*

⁸ Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali, réalisée par le Cabinet d'Assistance Technique (CATEK) avec l'appui financier du Fonds Européen de Développement (FED), mars 2011. Cette étude sera présentée lors du Forum national sur « *la décentralisation au Mali : bilan et perspectives* » tenu du 27 au 30 juin 2011 à Bamako

⁹ Les Etats généraux de la décentralisation au Mali ont lieu du 21 au 23 octobre 2013 au Centre International de Conférence de Bamako

¹⁰ Elle est prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 78 de la Constitution du Mali ainsi libellé : « *Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres engage devant l'Assemblée la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* ». Cette présentation a eu lieu le jeudi 8 juin 2015.

¹¹ Premier ministre du Mali de janvier 2015 à avril 2017

¹² Déclaration de Politique Générale du Premier ministre Modibo KEITA, page 12

régionale poussée ». A travers sa DPG, le Premier ministre vise autant la région que les autres niveaux de collectivités territoriales dans le cadre de la politique globale d'approfondissement de la décentralisation. En réalité, le contexte juridico-institutionnel de la décentralisation implique que l'ensemble des collectivités territoriales puissent mériter la même attention en termes d'approfondissement du processus, d'autant que la prééminence de la région sur les autres collectivités territoriales manque de fondement juridique.

1.2.1.2. De la prééminence de la région sur les autres collectivités territoriales (communes et cercles) : un fondement légal incertain

La loi n°2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales (dans la même veine que sa devancière n°93-008 du 11 février 1993, modifiée) pose le principe général d'absence de hiérarchie entre collectivités territoriales.¹³ D'aucuns tentent de justifier la « *suprématie* » de la région à travers la loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriales.¹⁴ Il n'existe toutefois pas de liens hiérarchiques ni de relation de tutelle entre les collectivités territoriales. La seule tutelle existante est celle revenant à l'Etat et à ses représentants.¹⁵ Cet argument ne semble pas l'emporter au moins pour deux raisons essentielles. D'une part, on retrouve le même alinéa dans la toute première loi n°93-034 modifiée portant Code des collectivités territoriales.¹⁶ D'autre part, la collectivité territoriale de cercle est dotée de la même compétence par la loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriales¹⁷ comme c'était le cas avec la toute première loi n°93-034 modifiée portant Code des collectivités territoriales¹⁸ Si la région est investie de la fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire, cette disposition n'est assortie d'aucun moyen juridique précis de coordination ou d'harmonisation des stratégies de développement au profit de la région vis à vis des cercles qui la composent.

1.2.2. LES PRINCIPAUX OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION POUSSÉE

La décentralisation poussée va donner naissance à de nombreux instruments et actions de promotion des régions. Au titre de ces actions, on citera le montage de nombreux projets et programmes spécifiques d'appuis en faveur des régions¹⁹. Parallèlement, de nouvelles régions sont créées.²⁰ Du point de vue de la gouvernance, l'Etat va procéder à la dissociation des élections communales d'une part et des élections régionales et de conseils de cercle d'autre part avec comme conséquence que celles-ci se déroulent au

¹³ Article 24 : « *Aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité* ».

¹⁴ Article 145 alinéa 2 : « *La région constitue un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des collectivités qui la composent et l'Etat* ».

¹⁵ Aux termes de la Loi n°2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est exercé par les autorités suivantes : Sous-Préfet d'Arrondissement (participe au contrôle des actes des communes de ressort en relation avec le Préfet), Préfet (actes du conseil de cercle et des communes de son ressort), Gouverneur (actes du conseil de région), ministre chargé des Collectivités territoriales et gouvernement à travers le Conseil des ministres (sanctions de suspension et de révocation des élus)

¹⁶ Voir son article 122 : « *La région a une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire* »

¹⁷ Voir son article 78 alinéa 2 selon lequel le cercle « *constitue un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des communes qui la composent* »

¹⁸ Voir son article en son article 74 selon lequel « *le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune* ».

¹⁹ Programme d'Appui au Développement des Régions du Nord (ADERE-Nord), Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional (PADDER), Projet d'Appui au Décentralisation dans la Région de Koulikoro (PADK), Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional (PARADDER).

²⁰ Voir loi 2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali. Cette loi fait passer le nombre de régions administratives de 8 à 19.

suffrage universel direct²¹. Mais deux mesures phares retiennent particulièrement notre attention au regard des outils et actions de promotion des régions : le Contrat-Plan Etat-Région/District (CPER- D) et les Agences de Développement Régional (ADR).

1.2.2.1. Le Contrat-Plan Etat-Région/District (CPER-D)

Le CPER/D est un document par lequel l'Etat et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels en vue de la réalisation de projets structurants d'envergure régionale ou de district, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC). Il a été institué par le Décret n°2014-0644/P-RM du 21 août 2014 déterminant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du Contrat Plan Etat- Région ou District.²² Le CPER/D est un cadre d'engagements contraignant sur la base de ressources sûres pour permettre la réalisation des projets qui y sont inscrits dans un cycle de gestion contraint dans le temps. Il définit les objectifs, les indicateurs, les obligations des parties, et le mécanisme de suivi. Le CPER/D peut également comporter un volet territorial relatif à des projets d'intérêt communal, local, régional ou interrégional.²³ A l'analyse, la question se pose de savoir si les CPER/D participent du renforcement de la décentralisation ou de la modernisation du centralisme et de la déconcentration. Leurs principales faiblesses au plan juridique peuvent se résumer d'une part aux ambiguïtés de la contractualisation Etat-Collectivités territoriales sur des domaines de compétences transférés à celles-ci et d'autre part et le fait pour le Contrat plan Etat-Régions/District de pouvoir engager contractuellement des conseils de cercles et des communes non-signataires qui n'en sont pas signataires ?²⁴

1.2.2.2. Les Agences de Développement Régional (ADR) :

L'Agence de Développement Régional a été créée²⁵ en tant qu'établissement public à caractère administratif (EPA) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, avec pour mission de favoriser le développement régional et local dans son espace d'intervention. A ce titre, elle assure l'appui à la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local ainsi que la maîtrise d'ouvrage déléguée à la demande des collectivités et de l'Etat, au profit des collectivités territoriale de son aire de compétence. L'ADR apparaît davantage comme un service public à statut juridique hybride intermédiaire entre l'EPA créé par l'Etat et l'EPA créé par une collectivité territoriale.²⁶ L'ordonnance n°2015-017/P-RM du 2 avril 2015 que crée l'ADR dispose : « *Il est créé dans chaque collectivité territoriale de Région et du District un établissement public de l'Etat à caractère administratif dénommé Agence de Développement Régional, en abrégé A.D.R.* ». ²⁷ Cet article atteste de manière précise que l'ADR est un service de l'Etat. D'autres dispositions de l'Ordonnance confortent ce statut d'Etablissement public de l'Etat comme la dotation initiale des ADR en biens meubles

²¹ Auparavant les conseils de cercles et de région étaient élus au scrutin indirect par les conseillers communaux élus au suffrage universel direct

²² L'Article 2 alinéa 1er du décret dispose : « Au sens du présent décret, le Contrat Plan Etat-Région ou District est une convention par laquelle l'Etat et la Collectivité Territoriale s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels en vue de la réalisation de projets structurants d'envergure régionale ou de district, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC). Il peut également comporter un volet territorial relatif à des projets d'intérêt communal, local, régional ou interrégional ».

²³ Voir op-cit

²⁴ On perçoit là une volonté d'utiliser le CPER/D comme une sorte de « *laboratoire* » à l'exercice de la compétence de coordination de la région en matière économique. Ce qui pose un problème, étant donné qu'il n'y a pas de tutelle entre collectivités et que la carte territoriale des compétences n'a pas été hiérarchisée. Bien que la région dispose d'un rôle d'animation générale, en l'absence de véritables pouvoirs de contraintes définis par la loi à son profit, la réussite de sa tâche d'entraînement des autres niveaux de collectivités territoriales sera très difficile.

²⁵ Le texte de création est l'Ordonnance n°2015-017/P-RM du 2 avril 2015 auquel il faut ajouter le Décret n°2015-0246/P-RM du 9 avril 2015 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des ADR

²⁶ Statut hybride organisé par l'Ordonnance n°2015-017/P-RM du 2 avril 2015 sous forme de dispositions dérogatoires à loi n° 090-110/AN-RM du 18 octobre 1990 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du fonctionnement des établissements publics à caractère administratif

²⁷ Article 1^{er}

et immeubles qui lui sont affectés par l'Etat. De manière plus explicite, le Décret n°2015-0246/P-RM du 9 avril 2015 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des ADR dispose en son article 2 qu'elles sont placées sous la tutelle du ministre chargé des Collectivités territoriales²⁸. Parallèlement, le texte précise que le Conseil d'administration de l'Agence de Développement Régional est présidé par le Président du Conseil régional avec la vice-présidence du représentant du Gouverneur de région ou du district. Le Directeur général et son adjoint sont nommés par arrêté du Président du Conseil régional.

2. LE MALI : UN ETAT UNITAIRE EN VOIE DE TRANSITION VERS LA RÉGIONALISATION POLITIQUE PRÔNÉE PAR L'ACCORD D'ALGER

L'Etat unitaire décentralisé du Mali serait-il en voie de transition vers le statut d'un Etat régional du fait d'un glissement insidieux de la décentralisation régionale à la régionalisation politique ou régionalisme institutionnel ? Si l'on ne peut répondre par l'affirmative à cette interrogation, il reste que de nos jours, de nombreux indices existent allant dans ce sens, et qui sont pour l'essentiel liés à l'ancrage actuel du processus de décentralisation à l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger de 2015, dénommé Accord d'Alger²⁹. Beaucoup considèrent de plus en plus que le Mali traverse une phase de transition vers un Etat régional ne lui permettant plus de garder la même forme unitaire d'Etat³⁰. Ils estiment que l'Etat va connaître des bouleversements assez importants qui paraissent pour l'instant bien enveloppés dans le vocable de la « décentralisation poussée ».

Elles n'ont pas tout à fait tort, car l'équation institutionnelle de l'Etat malien paraît désormais tributaire de l'Accord d'Alger. L'analyse des accointances entre l'Accord d'Alger et la Réforme de décentralisation montre bien que les enjeux de la libre administration peuvent être diversement appréciés de part et d'autre. L'article 6 relatif au Chapitre 3 de l'Accord d'Alger intitulé « *Cadre institutionnel et réorganisation territoriale* » comprend deux déclinaisons se ramenant à deux types d'enjeux juridiques et institutionnels : les enjeux au titre de la réforme de décentralisation et de la libre administration et les enjeux au titre de la réforme constitutionnelle. De ces deux enjeux, nous tenterons de faire ressortir ce qui, dans la relation entre l'Accord d'Alger et la Réforme de décentralisation, relève du processus de décentralisation administrative ou régionale et ce qui procèderait d'une configuration de régionalisation politique. En réalité, l'Accord d'Alger a fait l'option d'une libre administration poussée jusque dans ses derniers retranchements au-delà de la décentralisation poussée, aux abords de la régionalisation politique, susceptible de faire basculer le Mali vers le statut d'Etat régional. Le gouvernement du Mali quant à lui, semble s'inscrire dans cette escapade institutionnelle à travers un des tentatives de transposition de l'Accord d'Alger dans le droit positif. Mais avant de retracer le cheminement de l'Accord d'Alger vers ce qui ressemble à un futur Etat régional du Mali, il convient auparavant de dresser les caractéristiques de la régionalisation politique à l'origine de cette forme d'Etat.

2.1. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉGIONALISATION POLITIQUE

Du point de vue terminologique, l'expression « autonomie régionale » paraît convenir le mieux à la forme de régionalisation vers laquelle le Mali semble se diriger. Cependant la relative pudeur qui entoure cette notion d'autonomie, semble conduire à lui préférer l'expression « régionalisation politique » moins

²⁸ Comme c'est le cas pour les EPA créés par l'Etat dont la tutelle est assurée par des ministres

²⁹ Notamment par le truchement de son Chapitre intitulé « *Cadre institutionnel et réorganisation territoriale* ». L'article 6 de ce chapitre 3 contient les deux déclinaisons du niveau local et du niveau national. Derrière ces deux déclinaisons, on peut identifier les deux enjeux juridiques et institutionnels de la réforme de décentralisation et de la libre administration et de la réforme constitutionnelle.

³⁰ L'Etat malien s'est effondré en 2012 à cause d'une rébellion armée, une occupation jihadiste d'une bonne l'invasion et un coup d'Etat militaire.

connotée. Contrairement à la décentralisation régionale, au plan juridique la régionalisation politique se caractérise, par l'attribution à la collectivité territoriale de région, des compétences comme l'exercice du pouvoir législatif dont le contenu est généralement défini et garanti par la Constitution. La régionalisation politique résulte de la reconnaissance de particularismes d'ordres ethnique, culturel et linguistique, au nom desquels une autonomie plus large est accordée aux régions qui en sont le siège. Dans cette mesure, la régionalisation politique est un régionalisme institutionnel. La régionalisation politique tire généralement son origine des faiblesses de l'intégration nationale qui nourrissent le régionalisme. Dans le cas spécifique du Mali lancée sur une trajectoire de régionalisation politique, on constate que le discours officiel a tendance à masquer l'argumentaire identitaire moins avouable avec l'argumentaire économique. A la différence de la décentralisation régionale, la régionalisation politique affecte la structure de l'Etat et en modifie la constitution. Dans cette perspective, il est légitime d'y voir la source d'un nouveau type d'Etat, différent à la fois de l'Etat fédéral et de l'Etat unitaire classique. L'Etat régional se caractérise par une forme de décentralisation complète, à cheval entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral, qui implique la reconnaissance d'une autonomie politique réelle aux entités régionales qui disposent d'un pouvoir normatif autonome leur permettant de légiférer dans le cadre de la région. Les auteurs ont proposé diverses qualifications à cette forme hybride d'Etat : Etat régional, Etat communautaire, Etat autonome, Etat à autonomies régionales. Pour certains, « *on appelle Etat régional, une organisation caractérisée par la reconnaissance constitutionnelle d'une réelle autonomie politique et normative au profit de collectivités régionales. Ces régions disposent d'une organisation politique propre renforcée par un pouvoir législatif dont le domaine est défini par la constitution* » (Sofiène Bouiffir, David K. Nanopoulos, Droit constitutionnel, Méthodologie 2^{ème} édition, Vuibert 2008, Page 23). D'autres soutiennent que « *ce qu'on appelle désormais communément l'Etat régional manifeste en effet une décentralisation poussée à son paroxysme, et suscite une certaine perplexité : s'agit-il d'un Etat unitaire, ou d'une forme nouvelle d'Etat, d'une forme transitoire, assimilable à une quasi-fédération ?* » (Frédérique Rouillois, Droit constitutionnel, Fondements et pratiques, 2^{ème} édition, Flammarion, 2006, page 58).

2.2. DE L'ACCORD D'ALGER À UN FUTUR ETAT RÉGIONAL

L'Accord d'Alger prône la libre administration. Néanmoins, ses préconisations dessinant une configuration institutionnelle de régionalisation politique, semblent l'emporter de loin sur celles laissant voir les traits de la décentralisation administrative ou régionale. Par ailleurs, les tentatives de transposition de l'Accord d'Alger dans le droit positif, lèvent le voile sur l'option fondamentale de régionalisation politique qui pourrait ouvrir la voie vers un Etat régional au Mali.

2.2.1. LA LIBRE ADMINISTRATION DANS L'ACCORD D'ALGER³¹

2.2.1.1. Les préconisations relevant du processus de décentralisation administrative et régionale

- ***L'affirmation du principe de la libre administration*** : l'Accord insiste sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales tout en énumérant quelques-unes de ses conséquences au double plan des organes des collectivités territoriales et des compétences qui leur reviennent.
- ***L'élection au suffrage universel direct des conseils communaux et de cercle ainsi que du président du Conseil régional ?***
- ***La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales focalisée sur les la collectivité territoriale région*** : l'Accord mentionne que la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales est « *déterminée par la loi sur la base du principe de subsidiarité* ». L'article 8 dispose : « *Les régions sont compétentes, dans un cadre général préalablement défini par voie législative et réglementaire, dans les matières ci-après* ». Ce qui signifie que la répartition des compétences et

³¹ Article 6 de l'Accord d'Alger op cit

des pouvoirs relève essentiellement du domaine de la loi et qu'en la matière, c'est le législateur qui est compétent. En d'autres termes, la répartition des compétences et pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales doit se faire en conformité avec la Constitution. La répartition des compétences opérées par l'Accord reste globalement dans la lignée du droit positif de la décentralisation au Mali.

En particulier, le schéma ne semble guère s'inscrire dans une perspective d'Etat régional.

- **La conclusion de Conventions-Programmes Régions/Etat** : en vue de la mise en place de programmes d'investissement pluriannuels structurants et de la réglementation des obligations de l'Etat en matière de développement économique et social.
- **La représentation de l'Etat et son pouvoir de contrôle sur les collectivités territoriales** : L'Accord prévoit que l'Etat nomme auprès des collectivités territoriales un représentant, aux fins de préserver l'intérêt général³². Les délibérations des collectivités territoriales sont exécutoires dès leur publication et leur transmission au représentant de l'Etat. Le représentant de l'Etat n'exerce plus qu'un contrôle de légalité a posteriori des actes administratifs des collectivités territoriales.

2.2.1.2. Les préconisations relevant de la configuration de la régionalisation politique

- **Le Président de l'assemblée régional est élu au suffrage universel direct qui est également le chef de l'exécutif et de l'administration de la région** : cette élection met face à face deux légitimités populaires au niveau régional : celle de l'assemblée régionale et celle de son président. Enfin, quid des circonscriptions administratives, si le président de l'assemblée régionale est le chef de l'exécutif de la région ?
- **La police territoriale et la protection civile** : La police territoriale est un nouveau concept consacré par l'Accord. La police dont il avait été question jusque-là est la police communale/municipale, proche des citoyens pour mieux prendre en charge leurs besoins de sécurité. L'Accord d'Alger préconise une nouvelle police territoriale, ancrée au niveau régional qui paraît pourtant un niveau de coordination assez loin des citoyens, pour pouvoir faire face à leurs besoins de sécurité de proximité.
- **Le pouvoir de création d'impôts par la région** : l'Accord donne à la région le pouvoir « d'établissement et d'application d'impôts et de recettes propres sur la base de paramètres déterminés par l'Etat ». Son article 13 plus explicite, précise que « chaque région jouit de la latitude de créer des impôts adaptés à sa structure économique et à ses objectifs de développement dans le cadre de la loi ». Au regard de la Constitution actuelle, les articles 8 et 13 paraissent problématiques, car celle-ci n'autorise que l'affectation aux collectivités territoriales ou **la perception par elles de l'impôt créé par l'Etat**³³. **Il résulte de cet article que la création de l'impôt est du ressort de l'Assemblée nationale.** Si les collectivités territoriales ont la possibilité de collecter l'impôt, elles n'ont pas constitutionnellement le pouvoir de les créer. Cette prérogative suppose une révision constitutionnelle.
- **La Zone de développement des régions du Nord dotée d'un conseil consultatif interrégional chargé exclusivement de la coordination des efforts et de la mutualisation des moyens en vue d'accélérer le développement socio-économique local et d'autres questions connexes** : la zone de développement et son conseil consultatif est une nouveauté dans le processus de décentralisation. Elle est prévue uniquement pour les régions du Nord et institutionnellement prise en charge par un « Conseil consultatif interrégional » qui rappelle l'Assemblée inter-régionale prévue dans le Titre III du Pacte national intitulé « Statut particulier du Nord du Mali ». On ne peut s'empêcher d'y voir une sorte de superstructure territoriale qui va surplomber le niveau des régions et des conseils régionaux, comme si c'était un autre niveau de collectivité territoriale spéciale pour l'Azawad. On notera qu'aucune allusion n'est faite au concept d'inter collectivités consacré pour ce genre de coopération inter collectivités.

³² L'Accord semble faire référence ici à l'intérêt national par opposition à l'intérêt local ou régional

³³ L'article 70 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant...le régime d'émission de la monnaie, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ».

2.3. LES TENTATIVES DE TRANSPOSITION DE L'ACCORD D'ALGER DANS LE DROIT POSITIF ET LE PAS VERS LA RÉGIONALISATION POLITIQUE

Le cadre juridique de la décentralisation au Mali est aujourd'hui à plusieurs vitesses du fait de la bourrasque des velléités indépendantistes évidentes des groupes armés dont les pressions contribuent à pousser l'Etat dans une logique de mise en œuvre anticipée et parfois contradictoire de l'Accord d'Alger.

2.3.1. L'EXPÉRIENCE DE LA « LÉGISLATION » PARALLÈLE DE L'ENTENTE RELATIVE AUX AUTORITÉS INTÉRIMAIRES :

Le recours à une « législation » parallèle au profit des seules régions du nord découle de la signature d'un engagement dénommé « Entente »³⁴. Cette expérience de « législation » parallèle qui s'inscrit dans la mise en œuvre de l'Accord d'Alger connaît deux écueils liés d'une part à la signature par le gouvernement d'une « Entente » dérogoire au droit commun et d'autre part à l'adoption de décrets d'application de cette « l'Entente » de nature illégale et dérogoire au droit commun.

2.3.1.1. La signature d'une « Entente » dérogoire au droit commun :

Cette Entente est dérogoire à la Loi n°2016-013 du 10 mai 2016 sur les autorités intérimaires et au Décret n°2016-0332/P-RM du 18 mai 2016 fixant leurs modalités de mise en place. Outre qu'elle va au-delà de l'Accord d'Alger en termes de « mesures exceptionnelles » prévues à son Annexe 1, l'Entente consacre une amorce de statut juridique autonome pour les régions du Nord. L'Entente consacre au Mali, le statut d'un Etat sous l'égide de deux lois fondamentales dont l'une, illégitime, est constituée de l'Accord d'Alger applicable au Nord du pays ; et l'autre, authentique, qui est la Constitution du 25 février 1992, applicable uniquement au reste du pays. L'Entente attribue des compétences spécifiques aux autorités intérimaires des régions du nord comme la participation à la révision des listes électorales et à la préparation et l'organisation des opérations électorales et référendaires. Elle crée dans les circonscriptions administratives du nord, les postes de « *conseillers spéciaux* » de la Plateforme et de la CMA auprès des représentants de l'Etat dans les Régions, Cercles et Arrondissements, à raison de deux auprès du Gouverneur et d'un auprès du Préfet et du Sous-Préfet. Ces « *conseiller spéciaux* » doivent entre autres participer à la préparation et à l'organisation des élections. Enfin, elle instaure une nouvelle forme de tutelle se traduisant par le caractère exécutoire des délibérations des autorités intérimaires dès leur publication et leur transmission aux représentants de l'Etat qui ne peuvent exercer à l'égard de ces actes administratifs qu'un contrôle de légalité a posteriori.

2.3.1.2. L'adoption de décrets de mise en œuvre de « l'Entente » de nature illégale et dérogoire au droit commun :

Il s'agit des décrets relatifs à la nomination des membres des autorités intérimaires des régions de Tombouctou, Gao et Kidal, du Collège transitoire des régions de Taoudéni et de Ménaka et des conseillers spéciaux auprès du représentant de l'Etat dans les régions de Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudéni et Ménaka. Le communiqué du Conseil des ministres relatif à ces décrets précisait qu'ils sont adoptés en application du Code des collectivités territoriales³⁵ et du Décret n°2016-0332/P-RM du 18 mai 2016 déterminant les modalités de mise en place des autorités intérimaires. Ce qui n'était pas du tout le cas. Puisque lesdits décrets découlent de l'Entente qui elle, empiète sur les domaines de la loi n°2016-013 et du décret n°2016-0332/P-RM. En réalité, l'Entente met en échec la loi n°2016-013 du 10 mai 2016 instituant à la place des Délégations spéciales, les autorités intérimaires ainsi que le décret n°2016-0332/P-RM du 18 mai 2016 fixant ses modalités d'application.

³⁴ « Entente sur la mise en place des autorités intérimaires » signé le 19 juin 2016 entre le gouvernement du Mali et les groupes armés de la Plateforme et de la CMA.

³⁵ Loi n°2016-013 du 10 mai 2016 portant modification de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n°2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des collectivités territoriales

2.3.2. LA TENTATIVE DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE ET SES PROPOSITIONS DE RÉGIONALISATION POLITIQUES

C'est le Président Ibrahim Boubacar KEITA qui en 2015, avait tenté d'insérer dans un projet de révision constitutionnelle les préconisations de nature constitutionnelle de l'Accord d'Alger. Dans la toute première mouture de son projet de loi de révision constitutionnelle, on perçoit clairement en effet la réponse constitutionnelle que le gouvernement entendait donner aux préconisations de l'Accord d'Alger relatives à la libre administration. Par la très forte connotation de régionalisation politique que les articles 92, 94, 95, 96 et 98 du projet de révision véhiculaient, le projet de révision constitutionnelle dessinaient pour le Mali les traits d'un Etat régional.

- **Article 92** : « *Les collectivités territoriales de la République sont la Commune, le Cercle, la Région, le District. Toute autre collectivité territoriale, le cas échéant en lieu et place de celles-ci, ou à statut particulier, est créée par la loi* ». Si l'article 92 constitutionnalisait les collectivités territoriales composées du Cercle, de la Région et du District, il ouvrait en même temps la possibilité pour le législateur de les remettre en cause, lui accordant ainsi indirectement un pouvoir de modification constitutionnelle déguisé.
- **Article 94 -dernier alinéa** : « *Toutefois, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Par cette disposition, les députés avaient le droit de légiférer sur les modalités de coopération entre les collectivités territoriales.
- **Articles 95 et 98** : ces articles conféraient la compétence législative aux collectivités territoriales. L'article 95 disposait : « *Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans toutes les collectivités territoriales mais peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de chaque collectivité territoriale dans les conditions déterminées par la loi ou le règlement* ». L'article 98 était encore plus explicite en disposant que c'est une loi organique qui va déterminer « *les matières relevant du domaine de la loi et du règlement pouvant faire l'objet d'adaptation ou de dérogation selon les particularités ou spécificités de chaque collectivité* » ! Ainsi par exemple à Kidal, une loi votée par l'Assemblée nationale ou un Décret ou arrêté de l'exécutif pouvait ne pas être inapplicable, ou le cas échéant ne pas s'appliquer de la même manière qu'à Sikasso ou Koulikoro. Ainsi, il était loisible à chaque collectivité territoriale d'exiger-le législateur cédant forcément- d'avoir dans sa poche et sur son bout de territoire décentralisé, sa petite version particulière d'une loi ou d'un acte réglementaire de l'exécutif applicable à ses « *citoyens* » communaux, de conseils de cercles, de conseils régionaux ou autres.
- **Article 96** : consacrait le droit pour les collectivités territoriales de créer des impôts. Il est ainsi libellé : « ... *Elles peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ». C'est comme si la levée d'impôts faisait l'objet d'une compétence concurrente entre le parlement et les collectivités territoriales régionales. Le projet de loi constitutionnelle précisait que le parlement qui exerce constitutionnellement cette compétence peut autoriser les collectivités territoriales à l'exercer également.

2.3.3. L'ADOPTION DE LA LOI N°2017-051 DU 2 OCTOBRE 2017 PORTANT CODE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

En application de l'Accord d'Alger, la Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales a été soumise à une relecture qui a abouti à la loi **n°2017-051 du 02 octobre 2017**. Cette loi qui ne satisfait d'ailleurs pas les groupes armés de la CMA et de la Plateforme et se trouve actuellement en relecture, a apporté comme mesures de mise en œuvre de l'Accord d'Alger les modifications suivantes :

- **L'élection des conseillers de cercle au suffrage universel direct (article 78** : « Dans chaque cercle il est institué un conseil de cercle composé de membres élus par les électeurs du cercle ».

- **L'allègement et non la suppression du contrôle a priori des actes des collectivités territoriales :** les délibérations des collectivités territoriales portant sur certaines matières demeurent soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.
- **Le pouvoir de création d'impôts et taxes par les collectivités territoriales :** La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriale a procédé à la transposition directe d'une disposition de l'Accord d'Alger qui nécessite pourtant au préalable la révision de la Constitution. Il s'agit de l'alinéa 2 de l'article 121 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités Territoriales relatif au principe de la légalité de l'impôt qui est ainsi libellé : « *Le principe de la légalité de l'impôt implique que la création des impôts et taxes est du domaine de la loi. L'organe délibérant de la collectivité territoriale, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi. Le principe de la légalité implique également la création par la collectivité territoriale d'impôts et taxes adaptés à sa structure économique et à ses objectifs de développement dans le cadre de la loi* ». On fera remarquer que cette disposition de l'Accord d'Alger avait pourtant été insérée dans la version originelle du projet de révision constitutionnelle de 2017. La loi constitutionnelle votée et publiée est finalement moins ambitieuse dans la prise charge en de l'Accord d'Alger. Elle se contente d'affirmer que l'organisation du Mali est déconcentrée et décentralisée. Elle énumère les collectivités territoriales du Mali constituées de la commune, du cercle, de la région et du district qui sont créés et administrés dans les conditions déterminées par la loi. En dépit de ce recul, à défaut d'un fédéralisme difficilement envisageable dans les conditions actuelles du pays, la régionalisation politique paraît inévitable si le Mali devait procéder à l'application intégrale de l'Accord d'Alger.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, la problématique de l'éventuelle nouvelle forme d'Etat pour le Mali nous paraît suffisamment étayées au regard des tensions entre la décentralisation poussée et la régionalisation politique. En particulier, les lignes de démarcation juridique entre les concepts de décentralisation régionale et de régionalisation politique ont suffisamment été rétablies. L'orientation générale qui se dégage finalement de l'étude est celle d'un recentrage institutionnel de l'Etat du Mali sur les traits de la décentralisation administrative ou régionale, les préconisations dessinant une configuration institutionnelle de régionalisation politique n'ayant finalement pas eu de suite en termes de consécration dans le droit positif. A défaut pour le Mali d'épouser la forme d'un Etat régional, un processus de décentralisation administrative résolument volontariste pourrait assurer au pays une relative stabilité institutionnelle face à certaines velléités séparatistes de l'Accord d'Alger.

BIBLIOGRAPHIE

- Auby (J.-B.), AUBY (J.-F.), NOGUELLOU (R.) - *Droit des collectivités locales*, Paris, P.U.F., « Thémis Droit public », 2004, éd. 1990
- Aubry (F.-X.), *La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-centralisé)*, LGDJ, 1992
- BLANC (J.), RÉMOND (B.) - *Les collectivités locales*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz, 1994
- BOBINEAU Pierre, *La décentralisation régionalisation, Que sais-je ?* Point des connaissances actuelles- Presse Universitaire de France
- BRUNET-JAILLY Joseph, CHARMES Jacque et KONATE Doulaye (éds.), *Le Mali contemporain*, Editions Tombouctou-IRD, Bamako, 2015
- Cabinet d'Assistance Technique (CATEK) avec l'appui financier du Fonds Européen de Développement (FED), *Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali*, mars 2011

- DIALLO, T.D. «*La décentralisation : Rendre son âme au Mali profond*», *Le Démocrate Malien*, Bamako, éd spéciale, juillet 1995
- FOFANA, W. 1994. «A propos du projet de loi sur la libre administration des collectivités». *Décentralisation, journal d'information et de réflexion sur la décentralisation* (février), Mission de Décentralisation (Bamako)
- G. BURDEAU, *Traité de science politique*, tome 2, LGDJ, 1966-1976
- Gérard MARCOU, *La régionalisation en Europe, Rapport au parlement européen*, page 12 in *Global local forum*, Initiative « Régionaliser en Afrique de l'Ouest » Quels enjeux et ingénieries pour réussir la région ? Dakar, 2015
- Groupe ODYSSEE sous la direction de Amagoin KEITA et Dr Brahim FOMBA, *Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales au Mali*, Editions Tombouctou, 2017
- Hawa COULIBALY et Stéphanie LIMA, *Crise de l'Etat et territoires de la crise au Mali*, <https://doi.org/10.4000/echogeo.13374>
- Jérôme MARIE et Eric IDELMAN, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?* <https://doi.org/10.4000/echogeo.12001>
- Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, Dalloz, 2001
- Louis (S), Merle (E), *L'expérience des contrats de plan*, Annuaire des collectivités locales. Tome 7
- Moussa DJIRÉ et Amadou KEÏTA, *Régionalisation au Mali, Regards croisés*, Collection « L'Afrique se raconte » Editions Tombouctou, 2015
- Moreau (J.), *Administration régionale, départementale et municipale*, Mémentos Dalloz 6^e éd., juillet 1983
- Marc (L), *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région.*, L'Harmattan, Paris, 2000
- Marc (L), *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région* », RFSP, n° 4-5, 1999. pp 573-600
- Marcou GERARD, *La régionalisation en Europe, Rapport au parlement européen*, page 12 in *Global local forum*, Initiative « Régionaliser en Afrique de l'Ouest » Quels enjeux et ingénieries pour réussir la région ? Dakar, 2015
- Pontier (J.M), *Contractualisation et planification*, LGDJ, 1993
- PONTIER (J.M), *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, Que Sais-Je ? Première édition, Janvier 1998
- Recueil des lois et décrets de la décentralisation, ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, édition de décembre 2012
- SNV et CEDELO, *Décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, 2004