

Note sur la régionalisation au Mali (Mars 2012)

Cette note est une réflexion sur la régionalisation au Mali, elle présente les avancées dans ce domaine et les possibilités d'approfondissement. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre du renforcement du processus de décentralisation qui cible la région comme le niveau clé pour l'amélioration des conditions de vie des populations et la promotion du développement économique.

Ce processus s'appuie sur le renforcement du rôle et de l'autonomie des régions ce qui peut également constituer une piste pour trouver une solution négociée dans le cadre de la crise qui touche les 3 régions du Nord Mali.

Définition de la régionalisation

Au sens général, une région est un territoire ou une étendue géographique définie en fonction de critères divers : (caractéristiques identiques sur le plan climatique, géographique, économique, linguistique, de la population).

Le terme de « **régionalisation** » est en général entendu comme une **forme de décentralisation au profit des régions auxquelles un Etat accorde une autonomie administrative et transfère certaines de ses prérogatives**. La déconcentration, autre dimension de la régionalisation consiste à déléguer ou transférer certains pouvoirs de l'administration centrale vers les Services déconcentrés.

La déconcentration, comme la décentralisation, est **basée sur le principe de subsidiarité** qui fait que l'échelon le plus élevé ne doit assurer que les missions ne pouvant être exercées à un niveau inférieur.

Les avancées de la régionalisation au Mali

Au Mali le processus de décentralisation, amorcé depuis plusieurs décennies à travers la mise en place de quelques municipalités, s'est généralisé à l'ensemble du territoire en 1999. Les collectivités de niveau cercle et région ont été créées en même temps que les communes, mais le dispositif d'appui au démarrage de la décentralisation a prioritairement

ciblée les communes si bien que les autres niveaux sont, dans un premier temps restées en retrait.

La mise en place institutionnelles des régions

La Région est au Mali une division administrative qui regroupe plusieurs cercles constitués par des arrondissements. De par les textes qui consacrent la décentralisation (loi 93-008 portant libre administration des Collectivités et 98-034 portant code des Collectivités), la **Région est aussi une collectivité territoriale**, cohabitant avec les collectivités Cercles et Communes avec lesquelles elles partagent le territoire, dotées par la loi de prérogatives propres. Ces prérogatives sont amenées à évoluer dans le cadre de l'approfondissement des processus de décentralisation.

La Région ne dispose pas actuellement de l'autonomie législative ou réglementaire. Les compétences de la Région concernent principalement l'aménagement du territoire, le développement économique, la formation professionnelle, la construction ou l'entretien des lycées,... (les compétences des régions sont précisées en annexe n°1). L'effectivité de l'exercice de ces compétences est liée aux transferts de ces dernières par l'Etat qui les assuraient jusque-là. Le processus de transfert est en cours et prend du temps. Si des avancées non négligeables ont été faites beaucoup reste à faire pour appliquer ce qui a déjà fait l'objet de textes et approfondir les textes eux-mêmes. Le processus de transfert de compétence offre ainsi encore de grandes possibilités et perspectives pour renforcer le rôle et l'autonomie des régions (l'annexe n°1 précise les avancées et les possibilités du processus de transfert de compétences).

L'accompagnement du développement régional

Progressivement les appuis aux régions se sont développés. En 2004 – 2005 l'Etat a conçu des programmes d'appui aux Régions, en particulier ADERE (Programme d'Appui au Développement des Régions du Nord) qui a démarré fin 2005 au niveau des 3 régions du Nord. ADERE a constitué le « banc d'essai » de l'appui aux régions, complétés par la suite par d'autres programmes notamment le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional (PADDER) et le Projet d'Appui au Développement de Koulikoro (PADK) ainsi que plusieurs coopération décentralisée qui ont ciblé leurs appuis sur la collectivité régionale. Le renforcement de l'importance du niveau régional s'est ensuite traduit en 2010 par la mise en place du Programme d'Appui à la Réforme Administrative et au Développement Economique Régional (PARADDER) qui fait du développement régional une priorité.

Durant les 10 premières années de la décentralisation la régionalisation est donc devenue effective et le poids des collectivités régions s'est progressivement renforcé. Dans le cadre de l'étude « Bilan et perspective de la décentralisation au Mali » qui a fait l'objet d'un forum national en juin 2011, « Engager la régionalisation, comme 2^{ème} étape de la réorganisation territoriale et de la décentralisation » a constitué une des propositions essentielles. Il s'agit « **d'entamer la phase de la régionalisation en ouvrant un débat national impliquant tous les autres acteurs afin de redonner un second souffle à la réforme de décentralisation** ». Cette régionalisation doit se traduire opérationnellement par i) la création de nouvelles régions et ii) la conception et la mise en œuvre d'un programme national de régionalisation.

La création des nouvelles régions est effective depuis le 2 mars 2012 à travers la loi 2012-017 portant création de circonscriptions administratives en république du Mali. **Cette loi crée 19 régions** qui remplacent les 8 existantes (auxquelles s'ajoutent le district de de Bamako).

Ce nouveau découpage pose les bases du **renouveau de la dynamique de régionalisation** qui doit se poursuivre par la mise en œuvre de politique et de stratégie de développement régional.

Les enjeux de développement de la régionalisation au Mali

Au-delà de la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel, **la régionalisation vise avant tout à améliorer les « performances » en matière de développement**. La régionalisation doit ainsi permettre d'améliorer les services rendus aux populations et d'accroître les performances économiques. La région doit en particulier jouer un rôle clé en matière de coordination et de mise en synergie des efforts de l'Etat et des acteurs locaux notamment dans le domaine du développement économique. **La régionalisation correspond ainsi à la prise en charge institutionnelle des intérêts propres liés à la promotion d'un territoire, d'abord dans une perspective socio-économique, mais également, le cas échéant, culturelle ou politique.**

Coordination et mise en synergie des interventions

L'approche développement local s'est développée « en réaction » à une planification « d'en haut » en donnant la priorité aux dynamiques locales, aux acteurs locaux et à leurs stratégies. **Le développement régional constitue une dimension et un aboutissement du développement local** en constituant un cadre pour la mise en synergie de toutes les dynamiques de développement local qui se mettent en place au niveau infrarégional.

Les régions malienne ont donc un rôle de premier plan dans la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi des actions de développement d'initiatives locales au niveau de leur territoire. Pour assurer ce rôle les collectivités régionales se sont progressivement dotées de **stratégies**, les Schémas Régionaux d'Aménagements du Territoire (SRAT) et les Plans Stratégiques de Développement Régionaux (PSDR), et **d'outils de planification**. Elles ont également **développées leurs capacités de maîtrise d'ouvrage et de suivi** de ces actions de développement. Ces instruments se sont appuyés sur un travail de connaissance du territoire (diagnostic) et d'animation locale visant à renforcer la participation de l'ensemble des acteurs. Des avancées importantes ont été réalisées dans ces domaines mais globalement les démarches, instruments et outils nécessitent encore d'être améliorés.

La région a également un rôle fondamental d'articulation des interventions de l'Etat avec les dynamiques locales. Des avancées dans ce sens ont été enregistrées à travers notamment la prise en compte des stratégies, planification ou avis des régions pour la définition des interventions de l'Etat. Pour dépasser ce premier niveau, principalement consultatif, le Mali prévoit la **mise en place de Contrat de Plan Etat Région** (dans un premier temps il s'agirait de Contrat de Projets Etat Région – CPER). Ces derniers constitueront un cadre de partenariat entre l'Etat et la Région qui doit permettre à cette dernière de négocier certaines interventions de l'Etat pour répondre aux objectifs qu'elle s'est fixée. **Cette dynamique de contractualisation doit ensuite s'étendre au niveau**

infrarégional, la région pourra notamment à son tour contractualiser avec des collectivités ou des regroupements de collectivités.

Ces attributions s'inscrivent au sein des compétences transférées par l'Etat aux régions. Les textes actuels prévoient un large transfert de compétences de l'Etat aux régions mais dont des pans importants ne sont pas encore effectifs. **L'accélération des transferts pour l'application effective par les régions des compétences définies par les textes constitue une priorité de la phase actuelle de la décentralisation.**

Le développement économique première priorité de la régionalisation

Le développement économique est essentiel pour assurer une amélioration des conditions de vie des populations. La région constituant une échelle pertinente pour favoriser ce développement économique, ce dernier a été mis au centre des priorités régionales. **Le Développement Economique Régional (DER) constitue ainsi un enjeu majeur de la régionalisation au Mali.** Un dispositif spécifique d'appui au DER a été mis en place avec l'appui de différents programmes (PARADDER et PADDER notamment).

Ce dispositif vise en premier lieu à **renforcer les capacités des collectivités régionales** en matière d'analyse économique de leur territoire, de définition de stratégies et de programmes dans le domaine économique et de conception et de mise en œuvre d'instruments pour la réalisation et le suivi d'activités économiques. A leur niveau **les collectivités régionales doivent en particulier veiller à favoriser l'implication de tous les acteurs économiques** en premier lieu le secteur privé. Pour permettre cette implication des instruments spécifiques doivent être développés, le Partenariat Public Privé (PPP) en constitue une première étape actuellement à l'étude.

Le dispositif doit être complété par l'appui aux acteurs économiques qui peut être développé en synergie entre l'Etat, les collectivités et les organisations professionnelles (formation professionnelle, appui à la structuration et l'organisation, financement...).

Ces appuis doivent être impulsés, coordonnés suivis et capitalisés par l'Etat qui prévoit pour cela **l'élaboration d'une politique Nationale DER.**

Les perspectives de la régionalisation :

Sur le plan institutionnel et réglementaire

L'approfondissement de la décentralisation sur le plan institutionnel est guidé par le principe de subsidiarité inscrit dans les dispositions de la loi 98-034 (Code des CT) et suite. La subsidiarité est complétée par le "principe de suppléance", selon lequel lorsque des problèmes de responsabilité publique dépassent les capacités d'une petite entité à les résoudre, l'échelon supérieur a alors le devoir de la soutenir, dans les limites du principe de subsidiarité. L'objectif de l'association des principes de subsidiarité et de suppléance est de trouver le niveau pertinent et le plus efficient de l'action publique, dans le cadre des lois de décentralisation et du respect des compétences des collectivités territoriales.

Sur la base du principe de subsidiarité **la décentralisation au Mali vise à renforcer les prérogatives des acteurs locaux dans la gestion de leurs affaires.** La régionalisation

dans le cadre de la décentralisation, portée par des collectivités territoriales, confère déjà plus d'autonomie aux acteurs locaux que la décentralisation administrative.

A terme, il est possible **d'aller encore plus loin en matière d'autonomie notamment à travers la Régionalisation politique (régionalisme institutionnel)**. Sur le plan juridique, la régionalisation politique se caractérise, par rapport à la décentralisation régionale, par **l'attribution d'un pouvoir législatif** à une assemblée régionale, par **des compétences plus vastes dont le contenu est défini et garanti par la Constitution**, ou tout au moins par un texte de nature constitutionnelle et, **pour l'exercice de ces compétences, par un exécutif qui présente les caractéristiques d'un gouvernement régional** (ce type de régionalisation existe par exemple en Espagne, en Italie... ou en Afrique en République Démocratique du Congo). La répartition des compétences entre l'Etat et les Régions peut être variable, toutefois globalement l'Etat conserve le monopole du pouvoir constituant et judiciaire.

La régionalisation politique se rapproche du fédéralisme qui constitue un mode d'organisation différent, basé non plus sur des collectivités territoriales au sein d'un état mais sur un regroupement d'Etat au sein d'une fédération.

L'annexe n°2 propose une analyse de la répartition des pouvoirs et compétences en fonction du type et du niveau d'approfondissement de la régionalisation.

Sur le plan du développement régional:

L'approfondissement et le renforcement des dispositifs de contractualisation constituent l'orientation majeure pour asseoir les dynamiques de développement régional. Les CPER en constituent une première étape importante. Ces derniers devront être opérationnalisés rapidement et progressivement améliorés. **Ces outils contractuels doivent notamment permettre aux régions d'accéder à différents financements** tel que l'Aide Budgétaire Sectoriel (ABS), des financements de PTFs ou encore d'accéder aux facilités qu'offrent l'UMOA dans sa politique d'appui à l'harmonisation des Schémas de développement.

Conclusion

La dynamique de régionalisation ouvre la voie à **l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales régionales basés sur le partenariat et la régulation plutôt que sur la tutelle**. Cela se traduit notamment par la reconnaissance de la prééminence du niveau régional pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales et de l'Etat impactant la région, dans le respect de l'autonomie et de l'égalité juridique de ces dernières et de leurs compétences respectives.

Annexe n°1 : Domaine de compétences des Régions et transferts de compétence de l'Etat aux régions

Compétences générale des régions

En vertu de loi 2012-007 portant code des collectivités territoriales au Mali les attributions de la région sont les suivantes :

- Le schéma d'aménagement du territoire régional en cohérence avec le schéma national
- Les plans et programmes de développement économique social et culturel (PDSEC)
- La création et la gestion des équipements collectifs dans les domaines suivants :
 - o L'enseignement technique professionnel, l'éducation spécialisée et l'apprentissage
 - o La formation professionnelle
 - o La santé
 - o Les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine régional
 - o L'énergie
- L'organisation des activités de promotion et protection sociale
- La gestion du domaine d'intérêt régional notamment :
 - o La lutte contre les pollutions et les nuisances
 - o L'organisation des activités agricoles et de santé animale
 - o La gestion des ressources forestières fauniques et halieutiques
 - o L'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine
- La création et le mode de gestion des services publics de la région
- L'organisation des interventions dans le domaine économique
- La fixation des taux des impôts et taxes de la région dans le cadre des bases et des minimas fixés par la loi
- L'institution de redevance
- L'acceptation et le refus des dons, subventions et legs
- Les budgets et les comptes administratifs
- Les marchés de travaux et de fournitures, les baux et autres conventions
- Les emprunts et les garanties d'emprunts ou d'avals
- L'octroi de subvention
- La prise de participation
- Les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres CT maliennes et étrangères
- Les modalités de gestion du personnel
- Le règlement intérieur prévoyant, entre autres, les modalités de fonctionnement des commissions de travail
- La réglementation en matière de police administrative

Compétences transférées aux régions

Le code des collectivités territoriales offre une grande palette de compétences générales aux collectivités en général et aux régions en particulier. Ces domaines de compétence ouvrent de grandes possibilités en termes d'autonomie des régions pour prendre l'orientation, la planification et la gestion de leur développement en main.

Toutefois l'effectivité de cette prise en main dépend de la répartition, dans chaque domaine, des prérogatives précises des collectivités et de l'Etat. Avant la décentralisation l'Etat assurait la programmation et la gestion de l'ensemble des domaines. Le personnel en charge de ce travail, ainsi que les moyens financiers et matériels pour le réaliser, lui étaient quasi intégralement rattachés. Afin de préciser les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités des décrets ont été publiés dans différents domaines :

Liste des décrets de transfert de compétences publiés

Les décrets fixent le cadre des compétences transférées mais leur mise en œuvre nécessite un accompagnement notamment pour définir les transferts matériels et financiers qui doivent supporter les transferts de compétences. Cela s'opérationnalise à travers notamment des plans d'action triennaux de transfert des compétences mis en place au niveau des différents départements sectoriels.

Bien que de nombreuses avancées aient pu être réalisées le chantier des transferts de compétences reste à approfondir et offre encore de fortes possibilités qui permettront de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales en général et des régions en particulier :

- L'approfondissement de la mise en œuvre des décrets déjà effectif, notamment par le renforcement du transfert des ressources constitue le premier niveau d'amélioration.
- A un deuxième niveau ces décrets peuvent faire l'objet de modifications et d'ajustements permettant de renforcer les transferts.
- D'autres décrets restent à prendre dans plusieurs domaines qui élargiront les responsabilités des collectivités.
- Enfin les transferts de compétences pourraient être fortement renforcés à travers un transfert complet des ressources humaines techniques de l'Etat aux collectivités (passage de certains services techniques jusque-là étatique sous la responsabilité des collectivités).

Annexe n°2 : Analyse de la répartition des pouvoirs et compétences en fonction du niveau d'approfondissement de la décentralisation

Le Mali est engagé dans une dynamique de décentralisation où la régionalisation tend à prendre une place de premier plan. La régionalisation est un processus qui peut se traduire par une grande diversité tant sur le plan institutionnel qu'opérationnel. Il est possible de définir diverses typologies de la régionalisation en fonction de l'angle d'analyse souhaité. Ici nous choisissons de classifier la régionalisation en fonction du niveau d'autonomie des instances régionales. Cette analyse s'appuie largement sur un rapport réalisé pour le parlement européen sur « la régionalisation en Europe » par le GRALE en 1999. Ce rapport étudie les processus de régionalisation dans l'Europe des 15 et au niveau des nouveaux candidats à l'adhésion au début des années 2000. Le rapport propose une typologie de la régionalisation sur laquelle l'analyse suivante s'est basée en l'adaptant aux problématiques actuelle du Mali en particulier le niveau d'approfondissement de la régionalisation.

L'analyse est basée sur 4 types de régionalisation :

- La déconcentration régionale, consistant en une « simple » déconcentration de l'Etat au niveau régional. Le Mali a mis en place ce processus depuis les années 80 et la déconcentration régionale persiste au côté de la décentralisation régionale à laquelle elle a transféré une grande part de ces prérogatives initiales.
- La décentralisation régionale, basée sur une collectivité territoriale régionale. C'est ce processus qui caractérise actuellement la régionalisation au Mali. Mise en place dès 2000 les collectivités régionales ont réellement pris leur essor vers 2005/2006 et la dynamique d'appropriation et de renforcement de leurs prérogatives est en cours.
- La régionalisation politique qui vise à renforcer l'autonomie régionale à travers notamment la mise en place d'une instance législative et d'un gouvernement. Ce type pourrait constituer une perspective de l'évolution de la régionalisation au Mali au cours des prochaines années
- Enfin, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une régionalisation mais d'une autre forme d'organisation de l'Etat, le fédéralisme est présenté essentiellement pour mettre en perspective les différences et les similitudes avec la régionalisation politique. Toutefois le fédéralisme ne constitue pas dans l'état actuel des choses une perspective à court et moyen terme.

Chacun de ces types de régionalisation sont analysés dans le tableau ci-dessous selon 4 axes : i) leurs modalités de constitution, ii) le niveau d'implication des acteurs régionaux, iii) les pouvoirs et compétences de ces acteurs et leur lien avec l'Etat et iv) le rôle joué par la région vis-à-vis des autres niveaux de collectivités.

	Modalité de constitution	Niveau d'implication des acteurs régionaux	Pouvoirs et compétences / lien avec l'Etat¹	Rôle vis-à-vis des autres niveaux de CT
Déconcentration régionale	Décret / décision sur l'organisation des services de l'Etat	Consultation, le représentant de l'Etat restant décisionnaire	Mise en œuvre des politiques de l'Etat	Tutelle
Décentralisation régionale	Loi de création des CT	Décision et mise en œuvre de ces dernières par un exécutif régional élu	Compétences en matière d'orientation, planification et mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel dans le cadre des lois nationales Compétences administratives et réglementaires dans les domaines définis par la loi Compétences fiscales limitées à la définition de taux pour des taxes définies par l'Etat ou de redevances Partenariat avec l'Etat pour mettre en œuvre le développement régional (contrat plan notamment)	Partenariat (notamment contractualisation)
Régionalisation politique	Compétences définies et garanties par la Constitution	Pouvoir législatif via une assemblée régionale et exécutif à travers un gouvernement régional	En plus des compétences de la décentralisation régionale : Pouvoir législatif et réglementaire Compétences fiscales avec possibilité de définir une fiscalité propre Compétences judiciaires (en complément de celles de l'Etat)	Possibilité de définir et transférer des compétences spécifiques aux collectivités de la région
Fédéralisme	Constitution propre	Institutions gouvernementales et législatives propres	En plus des compétences de la régionalisation politique élargies : Pouvoir constituant	Possibilité d'organiser la décentralisation de façon spécifique

¹ L'Etat central garde à priori dans tous les cas les compétences en matière monétaire, de défense et des affaires étrangères

Les différents pouvoirs et compétences régionaux sont globalement plus importants dans le cas de la régionalisation politique que dans le cas de la décentralisation régionale (le fédéralisme constituant encore une avancée supplémentaire dans le renforcement de ces pouvoirs et compétences). Certaines compétences, notamment législatives et judiciaires ne peuvent pas exister dans le cadre de la décentralisation régionale et deviennent possibles avec la régionalisation politique. Toutefois beaucoup d'autres domaines de compétences sont possiblement exercés par le niveau régional dans les 2 cas, la différence se fait alors sur l'importance des transferts de ces compétences. Donc au-delà des types de décentralisation la définition de la répartition des compétences entre l'Etat et les instances régionales, basée sur les principes de subsidiarité et de suppléance, constitue un élément essentiel de l'autonomie des régions.

Le renforcement de l'autonomie régionale renvoie également deux questions importantes :

- La finalité de cette autonomie : i) renforcer les capacités de développement propres de chaque région contribuant à renforcer le tout national, notamment les solidarités interrégionales ou ii) permettre à la région de se renforcer indépendamment voire en concurrence avec les autres régions du pays
- Le niveau d'autonomie doit-il être le même pour toutes les régions ou envisage-t-on des niveaux différents en fonction des aspirations de chacune.