



CABINET D'ETUDES KEITA

Rue Porte NIAMAKORO Cité UNICEF BP 9014 Bamako MALI

**RECHERCHE SUR L'HISTORIQUE DE LA
DECENTRALISATION AU MALI (DE LA PERIODE
COLONIALE A LA 3^{EME} REPUBLIQUE)**

Présenté par :

Dr Modibo Kéita, CEK-*Kala Saba*

Kô Samaké, CEK-*Kala Saba*

Mars 2004

SOMMAIRE

SIGLES ET ABBREVIATIONS UTILISES.....	3
1. INTRODUCTION	4
CONTEXTE	4
2. LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	4
2.1 OBJECTIF GENERAL.....	4
2.2 OBJECTIF SPECIFIQUE	4
3. METHODE DE RECHERCHE	4
3.1 ANALYSE DOCUMENTAIRE	4
3.2 ENTRETIEN SEMI-STRUCTURE	4
4. L'HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU MALI (DE LA PERIODE COLONIALE A LA 3^{EME} REPUBLIQUE)	5
4.1 PERIODE COLONIALE	5
4.2 LA PREMIERE REPUBLIQUE (22 SEPTEMBRE 1960 –19 NOVEMBRE 1968)	8
4.3 LA DEUXIEME REPUBLIQUE (19 NOVEMBRE 1968 – 26 MARS 1991).....	9
4.4 LA TROISIEME REPUBLIQUE	11
5. CONCLUSION	15
LISTE DES PERSONNES-RESSOURCES RENCONTREES	17
BIBLIOGRAPHIE	18

SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

AEF	Afrique Equatoriale Française
AN	Assemblée Nationale
AOF	Afrique Occidentale Française
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CMLN	Comité Militaire de Libération Nationale
CNRA	Commission Nationale de la Réforme Administrative
CTSP	Comité de Transition pour le Salut du Peuple
DI	Direction/eur de l'Intérieur
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
FSJE	Faculté des Sciences Juridiques et Economiques
P	Président
RM	République du Mali
RS	République Soudanaise
UDPM	Union Démocratique du Peuple Malien

1. INTRODUCTION

Contexte

La présente recherche est exécutée dans le cadre du programme Réussir la Décentralisation au Mali. Elle participe de la préparation de la délégation malienne à la conférence internationale de Uppsala qui sera organisée par l'IIED en collaboration avec l'université de Uppsala en mai 2004.

Le présent document issu de cette recherche tentera de donner des informations sur l'évolution de la décentralisation au Mali pendant les périodes suivantes :

- ***La période coloniale (1898 – 1960)***
- ***Pendant la première République (1960 – 1968)***
- ***Sous la deuxième République et enfin (1968 – 1991)***
- ***Sous la troisième République (1991 à nos jours).***

2. LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

2.1 Objectif Général

Obtenir des informations fondées et détaillées sur l'évolution des réformes territoriales au Mali.

2.2 Objectif Spécifique

Etablir la bibliographie existante sur les réformes territoriales au Mali.

3. METHODE DE RECHERCHE

3.1 Analyse documentaire

Cette phase nous a amené à exploiter des documents traitant directement ou indirectement notre sujet. Les bibliothèques et les services publics et privés oeuvrant dans le domaine de la décentralisation ont été fréquentés pour bien mener ce travail.

3.2 Entretien semi-structuré

Nous avons choisi cet outil afin de recueillir le maximum d'informations auprès des personnes ressources ciblées. Mais compte tenu du temps imparti, de la « complexité de notre sujet » (parce que les personnes ressources sollicitées nous ont généralement orienté vers la documentation plutôt que de nous accorder un entretien), nous n'avons pu nous entretenir qu'avec une seule personne ressource sur cinq qui étaient prévues.

La recherche a consisté à faire l'historique de la décentralisation au Mali pendant les périodes suivantes :

- **Période coloniale (1898 – 1960)**
- **Première République (22 septembre 1960 – 19 novembre 1968)**
- **Deuxième République (1968 – 1991)**
- **Troisième République (1991 – à nos jours).**

Il s'agissait de voir pendant ces différentes périodes, les réformes territoriales qui ont été faites, leurs fondements juridiques et administratifs ainsi que leurs effets et impacts sur le terrain.

4. L'HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION AU MALI (DE LA PERIODE COLONIALE A LA 3^{EME} REPUBLIQUE)

4.1 Période Coloniale

Le colonisateur pour asseoir sa domination, assurer son monopole sur les richesses de ses colonies, procéda par une organisation administrative très centralisée, négligeant ainsi les collectivités naturellement constituées bien avant la colonisation. Cette forte centralisation du pouvoir aura comme corollaire l'instrumentalisation outrancière des chefs de canton qui vont jouer le rôle de boucs émissaires vis-à-vis de leurs peuples.

"Pour donner l'illusion de vouloir atténuer cette hyper centralisation administrative, le colonisateur a mis en chantier dès 1918 une politique de décentralisation administrative caractérisée par la méfiance à l'égard des populations indigènes, méfiance traduite par la mise en place échelonnée de communes mixtes transformées en suite en communes de moyen exercice, elles-mêmes érigées ultérieurement en communes de plein exercice" (Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles, septembre 2001, P. 2).

Ainsi, vont exister au Soudan trois communes-mixtes : Bamako, Kayes, Mopti dont la création était prévue suivant les dispositions de l'arrêté du gouverneur général du 1^{er} janvier 1911. Les communes-mixtes de Bamako et Kayes seront effectivement créées par arrêté général du 20 décembre 1918 pour fonctionner à partir du 1^{er} janvier 1919. La commune mixte de Mopti fut créée en 1919 pour fonctionner à compter du 1^{er} janvier 1920. Elles sont administrées chacune par un administrateur-maire nommé par arrêté du lieutenant-gouverneur, assisté d'une commission municipale du 1^{er} degré composé de 8 membres titulaires (4 notables citoyens français, 4 notables sujets français) et 4 membres suppléants (2 citoyens français, 2 sujets français).

Environ trente ans plus tard verront le jour d'autres communes-mixtes. Il s'agit de celle de Ségou en 1953 et celle de Sikasso en 1954.

Cependant selon Dr Abdoulaye Sall, la décentralisation et la déconcentration administratives n'ont commencé dans notre vaste pays que le 18 novembre 1955

c'est-à-dire avant son accession à l'indépendance politique le 22 septembre 1960 (Dr. Abdoulaye Sall, août 1993 avant propos I).

Dr Sall fait allusion à la loi N° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française, en Afrique Equatoriale Française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar. Cette loi dispose dans son article 1^{er} que dans les territoires de l'Afrique Occidentale Française, de l'Afrique Equatoriale Française, du Togo, du Cameroun et de Madagascar, peuvent être créées des communes de plein exercice par décret pris sur les rapports du ministre de la France d'Outre-Mer après avis de l'assemblée territoriale intéressée pris à la majorité des membres la composant.

A la suite de cette loi, Bamako, Kayes, Ségou, Mopti furent érigées en communes de plein exercice en 1956. Sept (7) nouvelles communes de moyen exercice virent aussi le jour en 1958. Il s'agit de celles de Kita, Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao administrables par un maire qui est un fonctionnaire nommé par le chef de territoire, un conseil municipal élu par un collège unique conformément à la législation en vigueur pour les élections municipales dans les communes de plein exercice (voir l'art. 50 de ladite loi).

Une des différences essentielles entre les communes de plein exercice et les communes de moyen exercice est que le maire qui est le chef de l'organe exécutif est choisi par le conseil municipal en son sein, dans les communes de plein exercice tandis qu'il est nommé par le pouvoir central pour les communes de moyen exercice. Une autre réside dans le fait que les communes de plein exercice jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière contrairement aux communes de moyen exercice qui ne jouissent que de la personnalité civile.

Tout comme pour les communes de moyen exercice, le chef de l'organe exécutif des communes mixtes est nommé, et celles-ci ne jouissent pas non plus de l'autonomie financière. Le nombre des communes de plein exercice va atteindre cinq avec l'érection de Sikasso en commune de plein exercice en 1959 (sous la République Soudanaise).

En fait, si la décentralisation exige au minimum une certaine décentralisation de l'exercice du pouvoir, cette loi du 18 novembre 1955 modifiée par la loi du 10 novembre 1956 a provoqué un relatif progrès, car elle dispose dans son article 8 que les attributions conférées aux préfets sont dévolues aux chefs de territoire. Ceux-ci ont la faculté de déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs aux chefs de circonscription. Sont exercées par les chefs de territoire seules les attributions dévolues aux gouverneurs en conseil privé par les articles 65, 66, 69, 72, 110, 111, 145, 149, 150, et 152 de la loi du 5 avril 1884 (relative à l'organisation municipale applicable aux communes de Saint-Louis, Dakar, Gorée et Rufisque). Les attributions conférées aux conseils de préfectures sont dévolues au conseil contentieux administratif.

Les attributions conférées aux conseils généraux et aux commissions départementales sont dévolues aux assemblées territoriales et leurs commissions permanentes sous réserve des dispositions contenues aux articles 4 et 5 de la présente loi.

Les recours d'Etat devront être notifiés aux chefs des groupes de territoire ou aux chefs des territoires non groupés. Ceux-ci de même que le Ministre de la France d'Outre - Mer sont tenus de communiquer aux parties intéressées tous documents transmis par leurs soins à la haute juridiction à l'occasion du recours porté devant elle.

Cette forme d'administration se caractérisait cependant par un rigoureux rapport de subordination inter structurelle ou inter institutionnelle. C'est ainsi que certains préfèrent l'appeler déconcentration administrative plutôt que décentralisation territoriale.

Toutefois, le décret N° 57-461 du 4 avril 1957 déterminant les conditions d'institution et de fonctionnement des collectivités rurales en AOF fit élargir l'organisation territoriale et administrative entamée par le colonisateur avec la possibilité donnée aux chefs de territoire, par arrêté pris en conseil de gouvernement après avis de l'assemblée territoriale, de mettre en place ou d'instituer des collectivités rurales dotées de la personnalité morale. Ces collectivités rurales pouvaient être constituées par des circonscriptions administratives ou des groupements de circonscriptions administratives.

Par ailleurs, la République Soudanaise (qui existera du 24 novembre 1958 au 21 septembre 1960) n'a fait que suivre l'ordre dialectique des choses. Ainsi fut élaboré le décret N° 19 D-1-2 du 30 janvier 1959 organisant les circonscriptions (dont les membres sont élus au suffrage universel pour 5 ans rééligibles). Le conseil de circonscription siège au chef-lieu de circonscription.

Aussi, une autre avancée opérée par cette République fut-elle l'adoption du décret N° 43/DI, portant organisation des villages au Soudan et créant des conseils de villages. Ce décret dans son article premier dispose que l'unité administrative de base dans la République Soudanaise est le village. Cette entité devant être administrée sous l'autorité d'un chef de village par un "Conseil de village" élu pour cinq (5) ans au scrutin de liste majoritaire à un tour par les électeurs de sexe masculin du village (art 8).

Il est à constater aussi que la Loi N° 60-5/AL-RS du 07 juin 1960 portant organisation des régions et des assemblées régionales de la République Soudanaise aura une portée juridique impressionnante puisqu'elle faisait des régions des collectivités publiques dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière (voir son article 2). La région pouvait donc s'administrer librement.

La nouvelle organisation territoriale opérée par la République Soudanaise intervint avec la loi N° 60-3/AL/RS portant organisation territoriale de la République Soudanaise. Cette loi dispose dans son article premier que le territoire de la République Soudanaise s'articule en régions, cercles, arrondissements, communes et villages pour les populations sédentaires et en tribus et fractions pour les populations nomades.

A la veille de l'indépendance, la République Soudanaise comptait en tout six (6) régions : Bamako, Kayes, Sikasso, Mopti, Ségou et Gao. Théoriquement la région, qui occupait le sommet de l'organisation territoriale, était administrée sous l'autorité

d'un gouverneur par une assemblée régionale et organisée en cercles, arrondissements, tribus, communes de plein ou de moyen exercice, villages et fractions. Pratiquement l'assemblée régionale n'ayant jamais fonctionné, la région était dirigée de fait par un gouverneur qui ne rendait compte qu'à l'exécutif national. En lieu et place des assemblées régionales fonctionnaient des commissions spéciales sans réelle emprise sur l'autorité du gouverneur (selon M. Djibonding Dembélé, spécialiste de droit administratif, Bamako).

En somme ce que nous appelons décentralisation territoriale et administrative a bien été exprimée pendant la période coloniale. Mais cela ne doit pas dissimuler les insuffisances de l'administration coloniale dans l'application de sa politique de décentralisation, car il y avait un très grand rapport de subordination entre les différentes structures administratives mises en place. De plus les organisations territoriales ne jouissaient pas dans la pratique de l'autonomie financière.

Aussi s'était-il avéré que les décisions importantes étaient prises au niveau central de façon unilatérale et appliquées de façon répressive ou coercitive. Les forces motrices de la décentralisation territoriale que sont les populations ne jouaient qu'un rôle d'exécutant (inexistence d'une société civile). Le Mali indépendant héritera de cette forme d'administration coloniale.

4.2 La Première République (22 septembre 1960 – 19 novembre 1968)

« L'Etat post-colonial n'a pas eu la capacité ou la volonté de modifier les formes d'organisation de la société et des relations entre pouvoir et société civile. Il a ainsi perpétué le modèle d'organisation légué par le colonisateur, en le renforçant parfois sous certains aspects ... » (Toé 1997, P. 29).

Cette affirmation de Richard Toé atteste que l'essentiel de l'organisation territoriale et administrative du Mali a été hérité du colonisateur. L'appareil administratif centralisé et autoritaire est resté l'apanage des autorités de la première République. Cependant, s'arrêter à ce niveau serait de nature à méconnaître les bonnes volontés et les tentatives qui ont animé le processus de la décentralisation sous la première République.

En effet, le Président Modibo Kéïta dans son appel à la nation du premier octobre 1961 estimait que « le village est chez nous la cellule de base et c'est la vitalité de cette cellule qui engendrera la vitalité de la nation toute entière » (Modibo Kéïta 1961 in Sall 1993, Tome 2, P. 1). Cette affirmation du Président Modibo Kéïta donnait au village toute son importance en tant que collectivité naturellement constituée et indispensable à la formation de collectivités territoriales et de structures administratives compatibles avec nos valeurs socioculturelles.

Aussi, la constitution du 22 septembre 1960 avait-elle en son article 41 érigé à juste titre en collectivités territoriales toutes les circonscriptions dont les villages et les fractions.

En outre la loi N° 66-9/AN-RM du 2 mars 1966, qui a brogé la loi du 18 novembre 1955, fixe le code municipal en République du Mali. Cette loi donne un statut commun aux communes héritées de la colonisation. Ces communes étaient auparavant réparties en trois catégories : les communes mixtes, les communes de moyen exercice et les communes de plein exercice. Selon les dispositions de l'article 5 de la nouvelle loi, le corps municipal de chaque commune se compose d'un conseil municipal qui désigne en son sein un maire et un ou plusieurs adjoints. Ce qui dotait la commune d'un organe exécutif propre. La même loi dispose dans son article 34 que le conseil municipal règle par délibération les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité supérieure.

Il peut émettre ses vœux sur tous les objets d'intérêt local. Il est donc établi que l'idée de la politique de la libre administration des collectivités territoriales existait déjà sous la première République du Mali.

Cependant, il est à constater que les circonscriptions administratives mises en place par la première République que sont les régions, les cercles, les arrondissements jouaient un rôle militaire vis-à-vis des populations, car on était plutôt préoccupé par le renforcement de l'unité nationale. Ainsi, comme le révèle Dr Kassibo Bréhima « étant donné la nature autocratique du régime (Parti-Etat) qui prônait la primauté du politique sur l'administratif 'centralisme démocratique' oblige, la décentralisation démocratique pouvait être difficilement à l'ordre du jour » (Kassibo 2001, p. 4). Sous la première République la décentralisation n'est pas allée au delà des déclarations d'intention et des affirmations de principes.

Selon M. Djibonding Dembéle (professeur de droit administratif à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques, FSJE, de Bamako), les assemblées régionales n'ont jamais été élues et en leur place ont fonctionné des commissions spéciales comprenant en majorité des représentants de l'administration.

Avant l'avènement de la deuxième République, il existait en matière de circonscriptions administratives 6 régions, 42 cercles et 215 arrondissements. Quant aux communes, il existait 5 communes de plein exercice et 8 communes de moyen exercice (cf. Sall 1993, Tome 2, p. 3). Prévues dans la constitution de 1960, la première République ne procéda pourtant pas à la mise en place des communes rurales, se contentant d'uniformiser le statut des 13 communes toutes urbaines.

Il nous est donc loisible de constater que le développement des circonscriptions administratives à l'image du modèle colonial, a primé sur celui des collectivités naturelles de base que sont les villages et les fractions nomades.

4.3 La Deuxième République (19 novembre 1968 – 26 mars 1991)

Après la chute de la première République le 19 novembre 1968, le Mali entra dans un régime militaire, qui, venu avec des ambitions réformatrices, bâtit sur l'ordre ancien. La politique de décentralisation qu'il essaya de mettre en œuvre va inéluctablement se reposer sur ce qui a été antérieurement fait dans ce domaine.

C'est ainsi que la tendance vers une administration caractérisée par la centralisation du pouvoir de décision va continuer à persister. Pourtant, le processus de la décentralisation sera animé par de bonnes intentions, de belles tentatives de mettre en œuvre un système administratif décentralisé (passage de l' « administration de commandement » à l' « administration de développement »).

Ainsi, "en mars 1969, les autorités nationales décidaient de créer une commission nationale de la réforme administrative (CNRA). Celle-ci fut mise en place après une conférence nationale tenue à Bamako en juillet 1969 et regroupant environ mille quatre cent cadres issus de tous les niveaux d'administration du pays : ministères, services centraux, secteur para public, administration territoriale". (de WEERD et Konaté 1981 in Boubacar Sow 1992, p. 3). Cette commission était composée essentiellement des représentants de l'Etat.

En fait, le premier changement significatif interviendra en 1977 avec l'adoption de l'ordonnance N° 77-44/CMLN portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali. Cette ordonnance dispose dans son article premier que le territoire de la République comprend : les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages, les fractions nomades et le district de Bamako.

Elle considérait la région, le cercle et l'arrondissement comme des circonscriptions administratives déconcentrées. Quant à la commune, elle constituait à la fois une circonscription administrative de l'Etat et une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le district de Bamako pour sa part fut érigé en collectivité décentralisée régie par un statut particulier et composé de six communes.

Le même texte prévoyait que l'arrondissement peut être érigé en commune rurale. Par ailleurs il scinda la région de Gao en deux nouvelles régions dont celle de Tombouctou. Il apparaît dans cette ordonnance une réelle intention de valoriser, d'organiser les collectivités naturelles de base que sont les villages et les fractions.

Toutefois, aucune commune rurale ne sera mise en place par les autorités de la deuxième République. La commune de Bougouni fut créée le premier avril 1982 à titre de commune urbaine.

Par ailleurs, les conditions de nomination et les attributions des chefs de circonscriptions administratives seront définies par le décret N° 203/PG-RM du 8 novembre 1977.

Ce texte détermine la nomination des gouverneurs de région par décret pris en conseil des ministres, les commandants de cercle et les chefs d'arrondissement devant être nommés par arrêté du ministre chargé de l'administration du territoire.

La modification de l'ordonnance N° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 relative à la réorganisation territoriale et administrative de la république du Mali par la loi N° 82-49/AN-RM (sous le régime de l'UDPM) institua des conseils de région, de cercle, d'arrondissement dont les membres sont élus.

Cette loi dispose dans son article 43 que le mandat des conseils régionaux, de cercle et des conseils d'arrondissement est de trois (3) ans, pouvant être prorogé par décret pris en conseil des ministres pour un an au plus.

Quant aux conseils municipaux institués par la première République, ils ont été dissous en 1968 après le coup d'Etat et remplacés par les délégations spéciales. Les chefs de ces délégations spéciales jouaient le rôle de maires.

En matière de circonscriptions administratives, de communes, la deuxième République comptait un district, sept régions, quarante six (46) cercles, deux cent quatre vingt (280) arrondissements et dix neuf (19) communes toutes urbaines (cf. Dr. Abdoulaye Sall 1993 Tome 2, p. 3).

Il faut aussi noter la création de services publics par la deuxième République en vue d'appuyer la politique de décentralisation territoriale et administrative en cours. Ainsi fut créée par l'ordonnance N° 78-40/CMLN la direction nationale de l'intérieur et des collectivités territoriales comprenant quatre divisions dont celle des collectivités territoriales.

Selon les dispositions de l'article 4 de cette ordonnance, la division des collectivités territoriales est chargée de :

- la politique générale relative au statut, à la création, au fonctionnement des collectivités décentralisées ainsi qu'aux compétences de leurs organes de délibération et d'exécution ;
- l'élection des membres des conseils régionaux et locaux et la désignation des représentants des organismes à caractère économique et social au sein des conseils ;
- attributions et fonctionnement de ces conseils et de la tutelle sur leur délibération, y inclus la vérification et le contrôle de la gestion des collectivités territoriales ;
- du suivi des programmes de développement local des collectivités, y inclus les mesures d'harmonisation avec le plan national, la politique de regroupement de villages et de fractions autour d'objectifs de développement solidaires ;
- la politique de participation des populations au développement et enfin de la gestion du personnel des collectivités décentralisées.

Il est donc avéré que les autorités de la deuxième République avaient bien songé au renforcement de la politique de décentralisation. Mais il reste vrai qu'elles se sont beaucoup plus appuyées sur les circonscriptions administratives dont les chefs vont jouer un rôle de commandement vis-à-vis des populations réduites à de simples exécutants de la politique de développement des gouvernements successifs.

Ainsi, selon Dr Sall « de 1960 à 1993, le développement des collectivités naturelles de base que sont les villages et les fractions nomades a été délaissé au profit de celui des circonscriptions administratives de fait conçues et bâties selon le modèle colonial » (Dr Abdoulaye Sall 1993, Tome. 2, p. 3).

4.4 La Troisième République

Jusqu'à là fondue dans un processus de décentralisation timide qui n'a réellement pas dépassé le stade d'affirmation des principes, la République du Mali avec l'avènement de la troisième République rentre dans une nouvelle ère de décentralisation.

Les événements du 26 mars 1991 vont bouleverser l'ordre ancien et réveiller chez le peuple malien une exigence de transparence et de responsabilisation effective des populations dans la gestion des affaires publiques ou locales. L'orientation normative de ces nouvelles réalités pose avec acuité la nécessité de la mise en œuvre « d'un système administratif ou l'Etat accorde à d'autres entités juridiquement reconnues l'autonomie financière et de gestion dans des conditions prévues par la loi » (le journal d'information et de réflexion sur la décentralisation février 1994 in Centre Djoliba, p. 6).

En effet, le régime du Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP) qui va du 26 mars 1991 au 7 juin 1992, auteur de la démocratie pluraliste et multipartiste au Mali, va remettre sur les rails la politique de décentralisation.

Ainsi, l'adoption de l'ordonnance N°91-039/P-CTSP qui abroge l'ordonnance N°77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali, affirme dans son article premier que le territoire de la République du Mali comprend : le district de Bamako (divisé en six communes) et huit (8) régions dont celle de Kidal nouvellement créée. Ces régions sont divisées en cercles, les cercles sont constitués d'arrondissements ou communes.

Aussi, en 1992 furent-elles créées cinq (5) communes urbaines par des ordonnances. Il s'agit des communes urbaines de Banamba (ordonnance N° 92-031/P-CTSP), de Niono (ordonnance N° 92-032/P-CTSP), de Diré (ordonnance N° 92-033/P-CTSP), de Dioïla (ordonnance N°92-034/P-C TSP) et enfin la commune de Bandiagara (ordonnance N°92-035/P-CTSP).

Le processus de la décentralisation va connaître un bond sous le régime du multipartisme intégral et de la démocratie pluraliste en cours depuis le 08 juin 1992.

En effet, en 1993 est élaborée la loi fondamentale en matière de décentralisation au Mali. Il s'agit de la loi N°93-008 du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités locales. Selon les dispositions de l'article premier de cette loi dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités territoriales de la République sont : les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales. La région, le district de Bamako, le cercle et la commune urbaine ou rurale sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ainsi son article 20 dispose-t-il qu'aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité. Il ressort que les circonscriptions administratives mêmes déconcentrées de l'Etat n'avaient donc plus de raison d'être des subdivisions du territoire. Alors, elles disparaissent et se font remplacer par des groupements humains et territoriaux autonomes, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ainsi comme le révèle Djimé Diallo « il n'y a pas relation de subordination hiérarchique entre régions, cercles et communes. Il s'agit d'échelons administratifs de compétences différentes, mais chacun étant totalement responsable dans son domaine de compétence » (Djimé Diallo, 1995, P. 30).

Un autre acte très important de ce texte est le transfert de l'exécutif, puisque toutes les collectivités décentralisées vont dorénavant pouvoir disposer d'un exécutif propre.

Selon les dispositions de l'article 5 de cette loi du 11 février 1993, les collectivités s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus. L'assemblée ou le conseil de la collectivité territoriale élit en son sein un organe exécutif dont la composition est fixée par la loi.

Toutefois, cette loi tâche de soumettre l'action des collectivités territoriales au contrôle de l'État (art 18).

Le processus de la décentralisation dépasse le stade des affirmations de principe pour rentrer dans une phase de concrétisation notamment à travers la création de la mission de décentralisation en 1993.

Par ailleurs la loi N°95-034/AN-RM du 12 avril 1995 relative au code des collectivités territoriales va préciser la loi du 11 février 1993 déjà mentionnée. Celle – ci sera modifiée par la loi N°96-006 du 16 octobre 1996.

Cette loi du 12 avril 1995 détermine les institutions des collectivités, les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales ainsi que les finances des collectivités.

Ce sera avec la loi N°96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales qu'on assiste à la création massive des communes sur toute l'étendue du territoire national.

Selon le schéma institutionnel de la décentralisation au Mali (assorti de ces différents textes) produit et présenté par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et la Cellule de Coordination Nationale (CCN) nous avons au niveau des collectivités :

(1) les **communes** formées par les fractions et villages, administrées chacune par un conseil communal qui élit en son sein un maire et ses adjoints, qui forment le bureau communal, l'organe exécutif qui rend compte au conseil communal. Le conseil communal choisit en son sein deux représentants au conseil de cercle. Il existe au total 703 communes (dont 684 nouvelles et 19 anciennes) avec 10 540 conseillers. L'État est représenté au niveau de la commune par un sous-préfet (nommé) qui joue le rôle d'appui-conseil, d'assistance et de chef des services déconcentrés.

(2) Après la commune vient le **cercle** qui est administré par un conseil de cercle dont l'élection des membres se fait au suffrage direct et qui élit en son sein un président et deux vices-présidents. Le conseil de cercle choisit en son sein les représentants à l'assemblée régionale (le nombre dépend de la taille du cercle). On compte au total 49 cercles avec 1 524 conseillers dont 23 dans le District de Bamako. Le préfet représente l'État au niveau du cercle, il contrôle la légalité des actes posés par les communes et joue le rôle de chef des services déconcentrés.

(3) Ensuite vient la **région** où légifère une assemblée régionale dont les membres sont élus au suffrage direct. Cette assemblée présente un président et de vices-présidents tous élus. Il y en a en tout huit (8) plus le district de Bamako, avec 148 conseillers régionaux. Le représentant de l'État au niveau de la région s'appelle Haut

- Commissaire (appellation changée par le projet de décret du conseil des ministres du 11 février 2004 qui réintroduit le terme de gouverneur). Il contrôle la légalité des actes posés par les cercles, joue un rôle d'appui – conseil technique et de chef des services déconcentrés régionaux.

(4) Enfin nous avons la **Nation** où les collectivités territoriales sont représentées par un haut conseil des collectivités élus au suffrage direct et qui élit en son sein un président et des vices-présidents. A ce niveau l'Etat est représenté par le ministre de l'administration territoriale qui a la tutelle sur les régions. Le ministre est appuyé dans sa tâche par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT). Chacune des collectivités ci-dessus citées jouit de compétences bien déterminées.

Cette forme d'administration qui fonctionne actuellement au Mali fait dire à beaucoup d'observateurs maliens que la décentralisation est devenue une réalité indéniable. En somme on peut dire que la troisième république a favorisé la généralisation de la décentralisation sur toute l'étendue du territoire national.

Tableau : Récapitulatif des textes législatifs et réglementaires relatifs aux réformes territoriales et leurs effets sur le terrain (de la période coloniale à nos jours)

Périodes	Textes législatifs et réglementaires relatifs aux réformes territoriales	Effets sur le terrain
Période Coloniale 1898 – 1960	Arrêté du gouverneur général du 1 ^{er} janvier 1911	Les communes-mixtes de Bamako, Kayes et Mopti ont été créées selon les dispositions de cet arrêté
	Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en AOF, en AEF, au Togo, au Cameroun et à Madagascar	Permet l'érection de Bamako, Kayes, Ségou et Mopti en communes de plein exercice (pour Sikasso = 1959) Création de 7 nouvelles communes de moyen exercice : Kita, Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao
1 ^{ère} République 1960 – 1968	Loi n°66-9/AN-RM du 2 mars 1966 fixant le code municipal en République du Mali	A donné un statut commun aux 13 communes héritées de la colonisation (8 communes de moyen exercice et 5 communes de plein exercice)
2 ^{ème} République 1968-1991	L'ordonnance n°77-44/CMLN portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali	Division du territoire en régions, cercles, arrondissements, communes, villages, fractions nomades et le district de Bamako (composé de 6 communes). Division de la région de Gao en 2 nouvelles régions (Gao et Tombouctou)
3 ^{ème} République 1991-2003	L'ordonnance n°91-039/P.CTSP qui abroge l'ordonnance n°77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali	Création de la région de Kidal (8 ^e région de la République du Mali)
	Ordonnance n°92-031/P.CTSP	Crée la commune urbaine de Bamako
	Ordonnance n°92-032/P.CTSP	Crée la commune urbaine de Niono
	Ordonnance n°92-033/P.CTSP	Crée la commune urbaine de Diré
	Ordonnance n°92-034/P.CTSP	Crée la commune urbaine de Dioïla
Ordonnance n°92-035/P.CTSP	Crée la commune urbaine de Bandiagara	

3 ^{ème} République 1991-2003 (suite et fin)	<i>Loi n°93-008 du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités locales</i>	<i>Fixe les collectivités territoriales de la République du Mali en régions, le District de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales tous dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière dans la pratique</i>
	<i>Loi n°96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales</i>	<i>Est à la base de la création massive des communes sous la 3^e République. Il y a au total 703 communes dont 684 nouvelles</i>

5. CONCLUSION

A la lumière de nos recherches il ressort que la décentralisation territoriale et administrative qui est devenue une réalité indubitable au Mali de nos jours est le fruit d'un long processus. Ce processus a connu à différentes périodes des hauts et des bas sous-tendus par des textes législatifs et réglementaires. Chaque période a manifesté à sa façon une certaine volonté d'atténuer le caractère hyper centralisé de l'administration mise en place par le colonisateur.

La présente étude a permis de passer en revue les grandes réformes territoriales et administratives qu'a connues le Mali de la période coloniale à l'époque contemporaine.

En effet, il s'est avéré que le colonisateur malgré le caractère répressif de sa politique a bien manifesté des intentions de mettre en place progressivement une politique de décentralisation.

Ces intentions se sont matérialisées dans des textes législatifs et réglementaires tels que la loi N° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française, en Afrique Equatoriale Française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

A l'indépendance du Mali, la première République (qui va du 22 septembre 1960 au 19 novembre 1968) hérita de l'organisation territoriale et administrative mise en place par le colonisateur. Partisanes de la politique de socialisme africain, les autorités de l'époque se sont montrées plus soucieuses du renforcement de l'unité nationale. Mais cela n'empêche pas le processus de décentralisation de continuer timidement son chemin puisque la constitution du 22 septembre 1960 prévoyait à son article 41 l'érection à juste titre en collectivités territoriales de toutes les circonscriptions y compris les villages et les fractions nomades. C'est ainsi que la loi N° 66-9/ANRM du 2 mars 1966, en abrogeant la loi du 18 novembre 1955, a introduit le code municipal en République du Mali. Son mérite est d'avoir donné un statut commun aux communes héritées de la colonisation.

Mais en règle générale, le processus de la décentralisation continue de reposer plus sur des affirmations de principe que d'actes politiques palpables.

Le 19 novembre 1968 le régime socialiste est renversé par un coup d'Etat militaire. Les militaires prennent la relève. Une deuxième République voit le jour et poursuit,

en matière de décentralisation, la même logique que les pouvoirs qui l'ont précédée. Il y en aura de bonnes intentions, de belles tentatives de mettre en œuvre un système administratif décentralisé. Le changement qui a beaucoup retenu l'attention sous cette deuxième République intervint en 1977 avec l'adoption de l'ordonnance N°77-44/CMLN portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali.

Elle divisa le territoire de la République en régions, cercles, arrondissements, communes, villages, fractions nomades et le district de Bamako.

Jusque-là encore, le processus de la décentralisation continuait de souffrir de la non mise en œuvre des principes démocratiques et déclarations de bonnes intentions que l'on pouvait percevoir dans les discours officiels.

C'est avec l'avènement de la troisième République le 26 mars 1991 que ce processus de décentralisation va connaître un bond qualitatif. De la simple affirmation des principes, on rentre dans une phase de concrétisation des discours en des actes tangibles. Mettre en place « un système administratif où l'Etat accorde à d'autres entités juridiquement reconnues l'autonomie financière et de gestion dans des conditions prévues par la loi » devient le souci majeur des autorités de la troisième République. Ainsi fut adoptée en 1993 une loi fondamentale, en l'occurrence la loi N° 93-008 du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités locales. La décentralisation territoriale, à travers cette loi et d'autres textes qui sont venus la préciser, s'étend rapidement sur toute l'étendue du territoire national.

L'organisation territoriale et administrative qui est actuellement en cours rompt avec tout rapport de subordination entre les différentes collectivités qui ont à leur base les communes urbaines et les communes rurales. Toutes ces collectivités sont dotées dans la pratique de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

LISTE DES PERSONNES-RESSOURCES RENCONTREES

1. M. Cissé Yossouf, Magistrat (Administration Judiciaire)
2. M. Dembélé Amadi (Etudiant finaliste en Droit Public à la FSJE)
3. M. Dembélé Djibonding (Professeur de Droit Administratif à la FSJE)
4. M. Diakité Kalifa (CDI)
5. M. Diallo Moussa Moro (DNCT)
6. M. Sow Boubacar (Directeur de l'Intérieur)

BIBLIOGRAPHIE

- ◇ Centre Djoliba : Série "*Savoir pour agir*". *Aperçu sur la décentralisation et le développement local au Mali*, Bamako, décembre 2000, 52 p.
- ◇ Diallo Djimé : *Le Démocrate Malien*, édition spéciale : la décentralisation ? Rendre son âme au Mali profond, édition Mundekèra, juillet 1995, 62 p.
- ◇ *Guide pratique d'administration communale Tome I*, recueil de fiches techniques, 250 p.
- ◇ Dr. Kassibo Bréhima : *Programme de recherche sur les décentralisations environnementales. Fondements historiques et politiques de la gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali : synthèse de deux études de cas*, Bamako, Mali, octobre 2001, 39 p.
- ◇ Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles : *Lois et Décrets de la décentralisation*, 4^e édition, mars 1999, 103 p.
- ◇ Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles : *rapport de mission 2001*.
- ◇ *Recueil 2000. Codes et textes usuels de la république au Mali*, Tome I, édition imprimerie du Mali, 568 p.
- ◇ Dr. Sall Abdoulaye : *Le pari de la décentralisation au Mali*, Tome 1, contribution, imprimerie SODIFI, 148 pages, cote 321,8 SAL Centre Djoliba.
- ◇ Dr. Sall Abdoulaye : *le pari de la décentralisation au Mali : Tome 2 : Textes fondamentaux (1955-1993)*, édition SODIFI, août 1993, 332 p, cote 321,8 SAL Centre Djoliba.
- ◇ Le Soudan, 164 p. cote 908 (662) Sou. Bibliothèque Nationale.
- ◇ Sow Boubacar : *la politique de décentralisation au Mali: analyse critique et recommandation*, octobre 1992, 111 p.
- ◇ Toé Richard : *la décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socioculturelle*, imprimerie COLOR, Bamako, 1997, 37 p.