

**Conférence internationale organisée par  
les Nations Unies, la Banque Mondiale et le Ministère français de la Défense  
Paris, 22 et 23 mai 2014  
à l'Agence Française de Développement**

**« GOUVERNANCE TERRITORIALE ET PRÉSENCE DE L'ÉTAT  
DANS LA BANDE SAHARO-SAHÉLIENNE (MALI, NIGER, LIBYE) »**

## **SYNTHÈSE DES DÉBATS**

### **Ouverture de la Conférence :**

**L'objectif de la Conférence** (voir le programme réalisé en annexe) était d'approfondir la compréhension des enjeux, interdépendants et partagés, de la sécurité et du développement dans la zone à faible densité de population que constitue la bande saharo-sahélienne ; d'aider les institutions concernées à y adapter, restaurer, ou construire un appareil d'État capable d'améliorer la gouvernance territoriale et la légitimité étatique, grâce à des dispositifs adaptés au terrain et à des modalités de coopérations transfrontalières répondant aux nouveaux défis.

**Participants.** La Conférence a réuni près de cent participants d'origines variées (voir la liste en annexe) : représentants politiques centraux et territoriaux de Libye, du Mali et du Niger ; représentants des Nations Unies (UNOWA et MINUSMA), de l'Union Européenne (SEAE), de la Banque Mondiale (CCSD), du PNUD et de l'Agence Française de Développement ; universitaires et chercheurs ; responsables des ministères français de la défense et des affaires étrangères. La dynamique de ces débats tient au fait qu'ils ont davantage porté sur l'expérience personnelle des intervenants que sur la doctrine de leurs institutions. **Les témoignages les plus significatifs sont reproduits ci-après entre guillemets (« .. »).**

**Cadre de réflexion.** Les experts de la Banque Mondiale ont fait part des enseignements d'une étude en voie d'achèvement, *Promouvoir la légitimité de l'État, la stabilité et la cohésion humaine dans les zones à faible densité de population : le cas du Mali*, s'appuyant sur des rapports de l'ODI et du Groupe URD. Le Directeur des affaires politiques de l'UNOWA a par ailleurs rappelé que la stratégie onusienne dans la région est globale et s'articule autour de trois axes : la gouvernance, la sécurité et la résilience.

### **1. Gouvernance et présence de l'État sur le territoire national :**

(synthèse de la Session n°1 le 22 mai 2014 et de l'Atelier n°1 le 23 mai 2014)

→ **L'examen des expériences menées dans le monde** révèle les confusions sur la nature même du processus de décentralisation, qui signifie *dévolution*, alors que déconcentration signifie *transferts*. Or il existe entre ces deux niveaux des concurrences de légitimité et des confusions d'attributions. Il s'agit là d'un dilemme politique et non technique : dans la division entre centre et périphéries, qui n'exclut pas une collusion d'intérêts entre acteurs, les populations locales appartiennent-elles à l'ensemble national, ou ne sont-elles plutôt que des particularismes régionaux ? A ces égards, la décentralisation asymétrique s'imposerait dans les zones de faible densité humaine, d'opposition entre sédentaires et nomades ou de conflits internes. Et le fédéralisme asymétrique serait un cas limite, plutôt bien adapté aux territoires irrédentistes comme l'illustrerait le modèle éthiopien. Il faut engager progressivement ces processus, en déconcentrant d'abord, et seulement ensuite en dévoluant, au rythme de l'acquisition des savoirs nécessaires aux tâches à remplir.

→ **Le bilan de la gouvernance territoriale en Afrique** fait apparaître « une impossible marche arrière de la décentralisation ». En tout cas, « le rétablissement du vivre ensemble exige des services et l'écoute des citoyens, car décentraliser, c'est d'abord ramener le pouvoir à la maison ». Toutefois, c'est la volonté qui manque le plus, après la phase de reflux marquée au Mali sous ATT. Les enjeux des conférences nationales étant souvent oubliés, il faut du courage politique pour placer les élus territoriaux devant leurs responsabilités et persuader les dirigeants centraux que décentraliser ne veut pas dire créer une opposition ou une concurrence politique. Il faut sortir du centralisme maintenu en dépit de la décentralisation, avec l'hypertrophie des services centraux qui, ayant doublé depuis 1992, captent 50% des fonctionnaires et 80% des ressources budgétaires. Enfin, « les autorités déconcentrées ou décentralisées ne doivent plus prêter uniquement attention aux revendications de celles des populations qui savent se placer mieux que d'autres sur le champ politique ».

→ **L'étude Promouvoir la légitimité de l'État, la stabilité et la cohésion humaine dans les zones à faible densité de population : le cas du Mali** : les experts de la Banque Mondiale ont enquêté auprès d'un échantillon de 524 personnes interrogées au Nord Mali et dans les camps de réfugiés en Mauritanie et au Burkina Faso. Cet échantillonnage n'a reçu qu'une seule critique. L'enquête reposait sur deux questions centrales : (i) Quelle forme peut prendre un État stabilisateur dans ces zones où de plus règne l'insécurité? ; (ii) Quelles options en fait de services publics seraient de nature à y renforcer la légitimité de l'État ?. Les réformes nécessaires devront s'étaler sur plusieurs générations. Faudra-t-il conserver trois niveaux de gouvernement dans le Nord, ainsi que la référence rituelle au Pacte National, la situation globale s'étant radicalement modifiée depuis 1992 ? Issus d'un dialogue inclusif, les nouveaux schémas de gouvernance devront graviter autour des besoins prioritaires exprimés par la population du Nord Mali en fait de sécurité, de justice et de subsistance. Ils devront également rediriger vers la population une responsabilité politique que les responsables territoriaux dirigent aujourd'hui vers les autorités centrales.

→ **Adaptation de l'administration et des services publics offerts à la population aux réalités territoriales et démographiques** : les débats ont été tranchés sur les propositions de services mobiles (civils, sanitaires, scolaires, sociaux, etc.) ainsi que sur l'équipement des sites fixes que fréquentent les nomades. Les mairies ambulantes dont l'expérience, avec celle du service civique, vient de débiter au Niger, renforceraient également le sentiment national, et les coûts découlant de cette nouvelle génération de services seraient en partie réduits grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour être efficaces, ces mesures devraient s'inscrire aussi dans une réforme de l'aménagement du territoire, avec la création envisageable de métropoles d'équilibre et la définition de pôles structurants, éventuellement les capitales des anciens royaumes et empires. Cette réforme, irréalisable sans cartographie, cadastre et recensement adéquats, pourrait par ailleurs faire coïncider base territoriale et base communautaire, ce qui réduirait les conflits entre gouverneurs, exerçant la *tutelle*, et élus territoriaux.

→ **Le financement de la déconcentration et de la décentralisation** aurait mérité un débat spécifique. Les bailleurs devront s'assurer que cette dernière recevra effectivement 30 % des fonds promis pour le Mali à la conférence de Bruxelles en 2013. « Il est urgent de réformer les finances communales. 52 communes dépendent de Tombouctou et ne reçoivent quasiment rien : où est passé l'argent des partenaires ? ». L'autonomie financière, aujourd'hui défailante, des collectivités territoriales favoriserait pourtant la restauration de la confiance populaire envers l'État. Il importe également de doper les compétences économiques des échelons décentralisés, plus efficaces que ceux déconcentrés dans l'amélioration de la capacité fiscale des collectivités locales. A cet égard, la renaissance du tourisme et de l'artisanat (dont l'environnement sécuritaire est loin d'être rétabli) a été mentionnée.

La base fiscale locale étant vouée à être durablement insuffisante, l'État doit en tous cas garantir une péréquation des ressources plus efficace que les calculs de l'ANICT au Mali. Deux autres sources de

financement, à peine évoquées, mériteraient elles aussi un examen détaillé : (i) la gestion des recettes liées aux industries extractives (a priori plutôt meilleure si elle est opérée au niveau central, pourvu que l'État fasse les péréquations nécessaires afin de lisser les inégalités régionales, et ne joue pas un groupe contre l'autre) ; et (ii) les ONG internationales qui devraient « se glisser dans la programmation fiscale des collectivités » auxquelles, « comme ce sont les seules à jouir d'une certaine confiance, elles doivent rendre compte de leurs actions ».

### **3. Nécessité d'une approche intégrée de la périphérie :**

(synthèse de la Session n°2 le 22 mai 2014 et de l'Atelier n°2 le 23 mai 2014)

→ **Le rôle de l'État devrait être repensé.** Il s'agit d'abord de réfléchir à de nouveaux modes d'élection/désignation des responsables territoriaux, afin de répondre à leur crise de représentativité actuelle, voire d'imaginer, pour y remédier, la création d'une "chambre haute". En attendant, les fonctions régaliennes de l'État doivent s'exercer au service des trois priorités identifiées dans l'enquête de la Banque Mondiale (sécurité, justice, subsistance). « L'État-Nation lui-même est en question, car le localisme tend à devenir légitime ». Nonobstant, « avant la décentralisation, le citoyen ignorait l'État ». Or la fourniture des services pâtit de ce que « l'autorité, appuyée sur une bureaucratie du mépris, est affirmée avant l'utilité ». De fait, « la confiance envers l'État protecteur exige la disparition de l'État prédateur ». Autant que possible, les États nationaux doivent se limiter au régalien, tout en se faisant le moteur des changements vertueux qu'attend la population. En tout cas, l'État demeure indispensable à la sécurité humaine, notamment pour régler les problèmes liés aux champs de mines et aux bandes armées, qui réduisent l'accès aux zones utiles des trois pays.

→ **Des armées nationales, bien formées et équipées, républicaines dans leur recrutement et leur fonctionnement,** constituent un premier vecteur de cette nouvelle approche entre centre et périphérie. L'une des sources du conflit au Nord-Mali tiendrait à la démilitarisation de cette zone depuis le début des années 1990, que les populations ont vécue comme « un abandon de l'État ». Il importe donc de « reconstruire des armées où l'on n'envoie plus seulement les ratés de la famille » et où chaque ethnie, chaque tribu soit représentée. Incidemment, l'intégration volontaire de membres des communautés rebelles doit être périodiquement renouvelée, pour compenser les départs, par désertion ou pour âge de retraite – ceci vaut aussi pour le Niger -. Certains rebelles ainsi intégrés s'avèrent loyalistes. Il faut aussi réhabiliter et rouvrir les camps militaires aux confins du pays, alors même que « le massacre d'Aguelhok constitue encore un point de Godwin ».

→ **La place des chefferies traditionnelles et de certains leaders religieux au service de la gouvernance territoriale** constitue un deuxième vecteur qu'il importerait de mieux activer. Lors du processus de décentralisation, les légitimités historiques, « que le colonisateur a parfois réinventées » se plaignent d'avoir été dépossédées, alors qu'on les sollicite aujourd'hui pour agir face à l'insécurité grandissante. A vrai dire, le code des collectivités prévoit la consultation des conseillers traditionnels ; mais à cet égard, un maire s'est plaint de ce que, « sur son territoire, 45 conseillers communaux sont en concurrence avec 120 chefs traditionnels ». La majorité des participants a toutefois estimé que « à défaut d'un État fort assumant ses responsabilités en fait de sécurité, de justice et de subsistance, ces chefferies se retrouveront une nouvelle fois dépassées et les populations ne reconnaîtront plus aucune autorité ».

→ **La valorisation de l'économie rurale, qui connecte les territoires,** constitue un troisième vecteur. Dominée par « une internationale peule dont la géopolitique reste à écrire », elle passe par des programmes d'appui à l'agro-pastoralisme. Référence n'a pas manqué d'être faite à la « Déclaration de N'djamena (29 mai 2013) sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens » : « les éleveurs contribuent à la sécurité et ce serait une catastrophe de

renoncer à l'élevage itinérant ». Le pastoralisme peut en tout cas être dynamique et innovant, et d'autres produits, comme la gomme arabique, soutiennent l'économie des zones arides. Les droits fonciers et transhumants des pasteurs sont en revanche lésés par les industries extractives, car apparemment non mentionnés par les codes miniers, notamment au Niger.

→ **La notion de frontière a dû elle aussi être revisitée.** L'apparition avec la mondialisation de nouveaux registres transnationaux et trans-régionaux impose de nouvelles formes de coopération, à la fois inter-étatiques et inter-communautaires. Il importe aussi d'envisager une connexion des villes nationalement excentrées avec les centres situés dans un pays voisin. Les frontières sont devenues des passerelles et des centres de profit pour la population, leur porosité aux trafics en tous genres procurant des revenus qu'aucune économie de substitution ne saurait offrir. Il faut impliquer les communautés locales, les femmes et les jeunes dans leur contrôle. Toutefois, si les limites de l'entregent avec les seigneurs de guerre sont connues, « peut-il exister des contrebandiers utiles ? », s'est demandé un participant. Après des programmes soutenus avec succès par l'ONU et l'UA en Afrique de l'Ouest, la France est sur le point de lancer un projet dual (sécurité et développement) d'Appui à la Coopération Transfrontalière au Sahel (ACTS).

→ « À quel besoin de sécurité répond le dispositif en train de se mettre en place : le nôtre ou le leur ? » il faut partir des besoins de sécurité tels que les expriment les habitants de la bande saharo-sahélienne. La vraie sécurité, c'est satisfaire les attentes de la population, qui n'a pas forcément les mêmes ennemis que ceux de l'État. Hors revendications identitaires ou souverainistes portées par des acteurs de plus en plus auto-référencés, la première sécurité que recherche la population est humaine, contre les violences quotidiennes et autres tensions inter-communautaires, contre la corruption, l'ignorance, la maladie, la faim et la misère, les migrations, l'exil. Dans ce contexte, la sécurité découle principalement d'une bonne gouvernance territoriale et accessoirement des mesures prises spécifiquement, par exemple pour impliquer les populations locales dans l'échange de renseignements anti-terroristes. Enfin, plusieurs intervenants ont relevé l'indispensable association de l'Algérie à la coopération sécuritaire régionale : « si l'Algérie s'ouvrait enfin à l'économie libérale de marché, toute la zone redeviendrait prospère ! ».

### **3. Conclusions :**

- Un des intervenants a évoqué, avec justesse, la nécessité d'une « triple révolution copernicienne » suivant les lignes suivantes : (i) l'autorité de la puissance publique procédera de son utilité aux yeux de la population. A cet égard, le retour de l'État dans les périphéries ne saurait se limiter à celui des symboles de souveraineté (préfets, casernes) ; (ii) la sécurité internationale passera par la sécurité quotidienne des populations locales, car « leur peur, leur manque d'espoir, leur colère sont notre insécurité » ; (iii) notre approche des frontières peut d'autant moins se limiter aux efforts de les rendre hermétiques que les mobilités dans la région sont l'un des principaux facteurs de résilience.

- Trois courtes monographies, n'entrant pas dans le format contraint de cette synthèse, vont être établies sur le Mali, le Niger et la Libye, et rendront compte de la richesse des informations et des opinions dont ces trois pays ont fait l'objet au cours des débats. Ces monographies seront prochainement publiées sur le site de l'Observatoire Maghreb-Sahel, de même que d'autres documents, au titre des actes de la conférence.