

Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens, pouvoirs communaux

Remodélisations concurrentes

Claude Fay
Anthropologue

La décentralisation malienne est définie par ceux qui l'ont mise en œuvre comme une « révolution institutionnelle » qui, dans une perspective de « consolidation du processus démocratique », définit « avant tout un esprit et une logique de gouvernance », et vise donc, par le biais d'une reformulation des rapports entre État et citoyens, à une « intégration sociale, économique et culturelle » générale supposant « la prise en compte et la gestion... (de tous les)... déséquilibres économiques, sociaux et culturels... qui s'illustrent dans la société malienne », notamment des « cassures... entre le traditionnel et le moderne, le rural et l'urbain, l'alphabétisé et l'analphabète, le riche et le pauvre, le Nord et le Sud, l'indigène et l'importé... » (MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1998 : 21-27).

Réforme ou révolution, réforme révolutionnaire, s'attaquant directement et explicitement à l'ordre du Pouvoir et par extension aux grandes relations sociales fondatrices, le processus décentralisateur devait nécessairement déclencher, dans les mondes locaux comme au sommet de l'État, une interrogation sur les principaux paradigmes (du pouvoir, de la communauté, de la propriété, des statuts, etc.) organisant les relations sociales et des entreprises de réarrangement de ceux-ci. Dans la définition et la promotion étatique des nouvelles réalités, comme dans les réinterprétations par les forces sociales locales des messages du Pouvoir central, le travail

a nécessité l'évocation et l'invocation de l'histoire, à laquelle on s'est doublement référé comme principe de compréhension (modèle d'interprétation) et de justification (modèle à suivre). Je souhaiterais montrer ici, en prenant l'exemple de sociétés du *Maasina*¹, que les modélisations opérées (explicitement ou implicitement) par ces forces locales sont, les unes par rapport aux autres aussi bien que les unes et les autres par rapport aux modélisations d'État, à la fois symétriques et concurrentes. Ce double caractère exprime précisément, au-delà du cas spécifique de la décentralisation et de la démocratisation, les principaux paradoxes affectant l'intégration des mondes locaux à la Nation, que le processus de décentralisation, on l'a vu, se donnait explicitement vocation d'affronter.

■ Les paradigmes locaux du pouvoir et de la propriété

Dans les réappropriations locales du message étatique, les paradigmes les plus sensibles furent dès le début ceux, articulés, du pouvoir, de la propriété et de l'autochtonie, ce au vu de la dimension explicitement territoriale de la décentralisation : les messages d'information radiodiffusés en langue locale évoquaient

¹Mes études se sont déroulées entre 1995 et 2002 dans une partie du Cercle de Tenenkou (Région administrative de Mopti), correspondant au Maasina historique originel et aux actuelles communes de *Wuro Ardo* (Ouro Ardo), *Wuro Gire* (Ouro Guire), *Sugulbe* (Sougoulbe), *Togoro Kotya*, *Togguere Kumbé* (Togguere-Coumbe), *Jonjori* (Diondori) (communes rurales) et *Tenenkou* (commune urbaine). Les trois autres communes (rurales) du cercle – non étudiées – sont celles de *Jafaraabe* (Diafarabe), *Jaaka* (Diaka) et *Kareri*. La recherche a donc porté sur une zone très spécifique, caractérisée par la dominance des questions foncières (et des conflits fonciers), la faiblesse du secteur associatif et de développement, notamment due au frein que représente pour les ONG la situation d'enclavement. Les principaux « dysfonctionnements » (en regard des principes de la décentralisation) qui seront présentés plus loin se repèrent aussi dans des zones très différentes (cf. KONE *et al.*, 2002), mais les spécificités évoquées les rendent particulièrement sensibles et visibles au Maasina.

alternativement le « retour du pouvoir à la maison » et la constitution de « propriétés communes » que l'on « mangerait ensemble », déclenchant ainsi quelques incertitudes et frayeurs². Le Maasina est en effet le théâtre de conflits fonciers permanents, mettant en scène deux oppositions fondamentales et qui ne se recouvrent pas, entre maîtres-propriétaires³ (*jeyβε*) et non-propriétaires (*βenjeeya*) d'une part, entre autochtones (*jeyaaβε*) et étrangers (*joola*) d'autre part. Les lignages propriétaires possèdent des terres, des eaux, des pâturages qu'ils ont hérités d'ancêtres qui les avaient acquis soit par des pactes sacrificiels avec les divinités territoriales (du fait de leur primo-installation dans la zone), soit par le biais de l'alliance matrimoniale, soit également, comme on le verra, par des dons d'un pouvoir précolonial local. Les non-propriétaires ne jouissent que de droits de gestion et d'exploitation « confiés » par les propriétaires (dans cette relation, le propriétaire – *jeyβε* – est ainsi le *kalfinδο* – le « confieur » et le non-propriétaire – *βenjeeya* – est le *halfinaaδο* – celui à qui on a confié – on parlera désormais pour simplifier de « dépositaire »). Les étrangers n'ont pas d'autres droits que ceux – d'exploitation également mais cette fois provisoire – que leur confèrent pour un temps les tributs qu'ils donnent aux propriétaires (en monétaire ou en produit : l'importance de ces tributs qui ont tendu depuis une cinquantaine d'années à devenir de véritables rentes de situation potentialise évidemment les rivalités pour la propriété)⁴.

Les principaux conflits proviennent soit de rivalités entre lignages qui réclament une même propriété, soit de rivalités à l'intérieur d'un

²Dans les faits, aucune précision juridique sur les compétences des communes en matière foncière n'est encore donnée (cf. Kassibo dans ce même ouvrage).

³La notion de *jeyal* correspond bien d'une part à ce que l'anthropologie appelle traditionnellement des « maîtrises » (d'eau, de terre, de brousse, de pâturage) accompagnées de droits et devoirs sacrificiels, mais réfère linguistiquement tout aussi bien à de la « propriété » au sens strict (*min jey* : je possède, je suis propriétaire de...). Dans ce qui suit on parlera donc de « propriétaires » désormais sans guillemets, même si la « propriété » en question comporte une forte charge sacrificielle et si elle est évidemment parallèle et indifférente à la législation nationale.

⁴La situation est en fait très spécifique et complexe à l'intérieur de chaque secteur d'exploitation (pêche, agriculture, élevage) et entre ces différents secteurs, nous donnons ici les principes très généraux permettant de comprendre la logique de base des conflits. Pour des analyses plus complètes, cf. notamment FAY, 1994 et 1995 a).

lignage pour l'héritage d'une propriété (ou pour l'accès différencié à cette propriété ou aux rentes qu'elle procure)⁵. Dans le premier cas (conflits entre lignages), il s'agit la plupart du temps d'un dépositaire qui, s'étant enrichi et se sentant fort, tente de se faire passer pour propriétaire. Mais la situation est souvent obscurcie du fait que plusieurs lignages différents ont pu, au cours du temps, bénéficier successivement d'une même propriété, sous la forme de dons reçus de pouvoirs successifs⁶. L'ordre du pouvoir (*laamu*), qui se réfère d'abord historiquement au pouvoir guerrier des chefferies précoloniales entretient en effet une relation ambiguë avec l'ordre des propriétés. Il se situe en principe à un autre niveau, le pouvoir « possédant les hommes » (*laamu.jey yimβe* – les chefs guerriers assoient leur domination par la force), tandis que les lignages propriétaires « possèdent les biens » (*moyyere*, biens, bonheurs, désignant ici les territoires) ; concrètement, la « possession des hommes » s'exprimait par la perception de tributs auprès des propriétaires mais sans s'immiscer dans leur propriété. Mais on peut aussi dire que « celui qui possède ta tête peut faire ce qu'il veut dans ta propriété » et, de fait, les pouvoirs successifs ont fréquemment dépossédé des lignages rétifs au profit de lignages ralliés et clients. Le rapport du pouvoir à la propriété est donc ambivalent, cette ambivalence se résolvant temporellement : un nouveau pouvoir est toujours potentiellement violent (il « frappe, insulte, vole »), susceptible de déposséder tels propriétaires particuliers, mais ensuite le temps de son règne il est objectivement le garant de l'ensemble des droits de propriété (ceux qu'il a reconnus, ceux qu'il a attribués), droits complexes et enchevêtrés sur les terres, les eaux et les pâturages, dont les tributs versés par les propriétaires au pouvoir constituent en quelque sorte le signe et la sanction.

Les aires de pouvoir précoloniales (*janyeli*) formaient ainsi des ensembles où les différents groupes étaient unis, outre par des

⁵Les conflits opposant les propriétaires et les étrangers n'apparaissent en général que s'ils se greffent sur ces deux lignes de tension ; dans le cas contraire, les étrangers versent le tribut demandé pour leur exploitation et tout va bien.

⁶Ce qui explique que, sur la base évidemment de rapports de force très présents, les conflits fonciers voient s'affronter des argumentaires se référant à des périodes historiques différentes, où la même propriété avait été dans les mains de lignages successifs.

réseaux d'alliances rituelles et matrimoniales (FAY, 1995 b), par un ensemble de droits de propriété articulés, ce qui permet de dire « qu'ils sont les mêmes, ont tété les mêmes mamelles, partagent les mêmes propriétés ». Cette affirmation ne vaut évidemment qu'à un niveau d'énonciation bien précis où l'on fait fonctionnellement l'impasse sur les tensions bien réelles qui existaient par ailleurs entre les chefferies guerrières et les lignages, et entre les lignages eux-mêmes, et où l'on privilégie une interprétation « communautaire » des chefferies (le pouvoir qui unit) au détriment d'une interprétation « guerrière » (le pouvoir qui domine) qui peut être actualisée dans d'autres contextes. Ce caractère territorialement unifiant des unités précoloniales, fondées au temps des guerriers peuls païens *arɔo* il y a quatre ou cinq siècles, a été considérablement solidifié du fait qu'elles ont approximativement maintenu leurs frontières jusqu'à l'indépendance, les unités territoriales (*leyde*) définies par l'empire théocratique peul du XIX^e siècle (*Diina*) ayant souvent reconstitué les *janyeeli* antérieurs et les cantons coloniaux, les *leyde*⁷.

La situation s'est modifiée avec les découpages administratifs opérés par la suite. Transversales aux ensembles territoriaux antérieurs, les nouvelles unités (cercle, arrondissement) étaient gérées par de nouveaux pouvoirs, les pouvoirs délégués de l'État indépendant (commandants de cercle, chefs d'arrondissement). Le rapport des groupes locaux à ces nouveaux pouvoirs (*laamu Mali* – le « pouvoir du Mali ») s'est en partie reconstitué sur les mêmes schèmes que dans le passé, l'impôt et les diverses taxes apparaissant localement comme de nouvelles formes originales de tributs demandés par les nouveaux pouvoirs (auxquels on versait par ailleurs des tributs beaucoup plus officieux destinés à s'attirer leurs faveurs). Mais le nouveau pouvoir souffrait de maux nouveaux :

– le caractère pluriel et dysfonctionnel des normes appliquées : les administrateurs territoriaux devaient jongler entre lois nationales et

⁷Avec certains déplacements de frontières, avec des regroupements de plusieurs unités en une seule (mais les unités englobées conservaient alors une autonomie relative) et par ailleurs, avec des mutations au niveau de la détention du pouvoir (mais beaucoup des lignées dirigeantes des chefferies précoloniales se sont vu concéder la chefferie de canton) : l'ordre territorial pouvait être ponctuellement modifié mais n'était pas globalement ébranlé.

coutume, ce qui multipliait les points de vue possibles sur le moindre conflit et rendait aléatoires les décisions ;

– l’instabilité des administrateurs : ceux-ci sont mutés régulièrement et chaque mutation fait ressurgir les mêmes conflits, les derniers perdants en date pouvant espérer une nouvelle décision en leur faveur ;

– le découpage administratif arbitraire qui brisait les unités foncières pré-existantes et réfèrait les acteurs sociaux, en cas de problèmes, à des instances de décision éclatées selon l’arrondissement ou le cercle où se situaient les différents acteurs du conflit d’une part, la portion de territoire concernée de l’autre. Cela ne pouvait qu’obscurcir les règles du jeu foncier et favoriser aussi la pérennisation des conflits⁸.

Ajoutons qu’une nouvelle forme de pouvoir concurrent s’était installée avec la généralisation de la représentation politique aux niveaux régionaux et locaux : le parti unique UDPM (Union démocratique du peuple malien – créé en 1978) s’était organisé en sections (cercles) et sous-sections (arrondissements) sur l’ensemble du territoire national et s’était rapidement divisé en tendances, dessinant des factions régionales organisées autour des rivalités pour la députation. Dans chaque village du cercle de Tenenkou, les factions locales organisées autour de leur principal enjeu, l’enjeu foncier-territorial, s’étaient ralliées chacune à une tendance dans un mécanisme de double clientélisation, et on repérait donc souvent une « faction des propriétaires » et une « faction des non-propriétaires » (et de leurs alliés respectifs). Dans un contexte institutionnel marqué par la proclamation du primat du politique sur l’administratif, à chaque nouvelle élection, la faction locale politique au pouvoir faisait avancer les intérêts de ses partisans... jusqu’à l’élection suivante, ce qui renforçait encore le caractère aléatoire et récurrent des problèmes fonciers. La figure du pouvoir s’était donc dédoublée : au « pouvoir du Mali » (*laamu Mali*) se juxtaposait maintenant le « pouvoir politique » (*laamu politiki*), avec cette nouveauté néanmoins que ce dernier était détenu alternativement par une des factions locales, ce en

⁸Qui sont également favorisés par les aléas climatiques – vagues de sécheresse – rendant moins visible l’ordre territorial et déstabilisant les règles d’articulation entre secteurs de production, agriculture et élevage en particulier.

opposition avec le modèle traditionnel d'un pouvoir guerrier indépendant des forces locales et tranchant souverainement dans leurs querelles. Le caractère incertain et fluctuant – pour des raisons, on l'a vu, différentes – des deux ordres de pouvoir désormais en place ne faisait évidemment qu'accroître les tensions. Dans ce cadre, on pouvait repérer une remise en scène des anciennes lignées dominantes des chefferies précoloniales (qui avaient perdu leur pouvoir avec la décolonisation et la suppression des cantons) que les forces locales et même les administrateurs convoquaient en désespoir de cause pour témoigner de la validité historique de telle ou telle revendication territoriale, en tant que « témoins du *leydi* ».

Sur fond de cette dérégulation générale du foncier, rien d'étonnant donc à ce que, lorsque la Troisième République demanda à l'ensemble des villages du pays de se regrouper à la base en communes rurales et urbaines, on ait assisté à ce que la presse a appelé la « reconstitution des cantons ». Plus exactement, toutes les anciennes unités politiques précoloniales (y compris certaines chefferies antérieures aux unités de la Diina et englobées par elles, puis par les cantons) ont tenté de se reconstituer, certaines n'y étant pas parvenues soit du fait de dissensions internes, soit du fait d'une non-concordance avec les critères de regroupement énoncés par l'État⁹. Les messages étatiques pouvaient d'ailleurs être interprétés en ce sens, le critère du « respect des solidarités traditionnelles » y étant promu, parallèlement à d'autres économiques ou démographiques. La volonté commune de presque tous les acteurs locaux de reconstituer ces unités procédait évidemment d'un choix *a contrario* : retrouver des unités territoriales cohérentes et pensables, en opposition au désordre des dernières décennies. Mais la volonté de reconstituer les frontières des chefferies-cantons et l'activation par tous, pour ce faire, de leur

⁹En 1995, lors des premières négociations en vue de la constitution des communes, vingt-cinq demandes de regroupements environ furent ainsi faites dans le Cercle de Tenenkou ; neuf communes rurales (la ville de Tenenkou est érigée en commune urbaine) furent finalement constituées. La commune de Togguere Koumbé reconstitue approximativement les frontières de l'ancienne chefferie du Wuro Ngiya, la commune de Jonjori celles de l'ancienne chefferie du Komongallu, les communes de Wuro Ardo, Wuro Giré, Sugulbe, du Kareri et du Jaaka celles des anciennes chefferies de même nom, la commune de Togoro-Kotya rassemble géographiquement les aires correspondant aux anciennes chefferies du Kotya et de Soosobe.

représentation « communautaire » (cf. *supra* : « nous sommes les mêmes, nous avons les mêmes propriétés... », etc.) n'impliquait évidemment pas (sauf bien sûr pour certains descendants des anciens dirigeants) celle de ressusciter les pouvoirs qui les dominaient anciennement et la lutte pour le pouvoir municipal était ouverte. Des factions différentes se sont donc constituées d'abord pour choisir le chef-lieu de la commune, avant même qu'il soit question d'élections communales. Et les objectifs des uns et des autres se sont respectivement formulés en utilisant et en remaniant les paradigmes historiquement stratifiés du pouvoir et de la propriété, dont nous venons de voir la genèse et la complexité.

I Premiers réaménagements « communaux »

À peu près partout, les anciens lignages dirigeants des chefferies ont tenté, d'abord au niveau du choix des chefs-lieux de commune, ensuite à celui des élections, d'avancer leurs intérêts en usant à la fois du langage communautaire (« nous sommes les mêmes, nous avons les mêmes propriétés ») et du langage impérial reconverti en légitimation historique des capacités de pouvoir (« nous étions vos chefs, nous avons tété le pouvoir »). Ce à quoi leurs adversaires (au premier rang desquels, le plus souvent, les lignages propriétaires) ont opposé l'autre versant de l'image cheffale, l'évocation des plus mauvais aspects de leur pouvoir passé (« ils nous frappaient, nous insultaient, nous dépossédaient »). Selon la commune et les rapports de force, les anciens chefs ont été couronnés de succès ou marginalisés dans les élections communales.

Propriétaires (« maîtres » d'eaux, de terres, de pâturages), non-propriétaires et leurs alliés avaient globalement reconstitué leurs factions respectives dans les nouveaux partis démocratiques, les chefs des anciennes factions régionales s'étant eux-mêmes réinscrits dans les nouveaux partis (avec une tendance progressive, néanmoins, à

préférer le parti au pouvoir, l'Adema, ce qui faisait parfois apparaître des factions opposées dans ce même parti, reconstituant formellement les anciennes factions de l'UDPM). Les propriétaires ont d'abord été affolés par la diffusion des premiers messages nationaux concernant les futurs « biens communs » aux communes et les ont interprétés comme une menace référée cette fois à l'époque de la Première République : la décentralisation leur apparaissait comme la « queue du socialisme ». Les politiques régionaux et locaux ont assez rapidement rectifié le tir, affirmant qu'on « ne toucherait pas aux propriétés ». Ils ont diffusé en direction des propriétaires une version plus rassurante de la gestion communale : les « propriétés » seraient source de richesse pour les communes, les « propriétaires » verseraient des taxes mais leur propriété en serait de ce fait reconnue et protégée. Dans l'esprit de ces derniers, on revenait donc à un modèle précolonial « classique » qui conditionne réciproquement le versement d'un tribut au pouvoir et la reconnaissance par celui-ci, modèle rassurant en regard de l'anomie passée. Mais, prenant en compte le caractère électif du nouveau pouvoir, et craignant que leurs ennemis ne dominent les instances communales, ils ont tenté – et inégalement réussi – d'y avoir leurs représentants. À la faveur de la décentralisation, est donc apparue chez les propriétaires une représentation mixte et évolutive.

Des intellectuels locaux (d'un niveau d'études situé entre la 6^e et la 9^e maliennes – correspondant à la 6^e et la 3^e françaises) se sont également positionnés dans les nouveaux processus, comme leurs aînés avaient commencé à le faire sous l'UDPM au temps de la guerre des tendances. Ces jeunes intellectuels ont également une représentation mixte et un rapport évolutif à la décentralisation. Ils sont encore inscrits dans des solidarités lignagères et villageoises substantielles (et familialement partagés par la ligne de tension du problème foncier), mais ils voient par ailleurs dans la réorganisation de la vie rurale l'occasion d'acquérir des rôles valorisants (politiques dans l'administration locale, économiques dans la dimension du développement) qui leur fournit des motivations nouvelles.

Aux niveaux supérieurs, l'enjeu communal était essentiellement politique. Le souci étatique de décentralisation prend évidemment sa place dans un contexte international qu'il est inutile de réanalyser ici (BÉRIDOGO, 1997 ; BAKO-ARIFARI et LAURENT (eds),

1998 ; OTAYEK, 1999). Mais on peut aussi supposer qu'il sert à un « requadrillage » politique du pays qui est partiellement semblable d'intention à celui qu'avait instauré l'UDPM ; la gestion directe des communes par des responsables « clientéliquement » reliés aux partis nationaux ne va d'ailleurs pas sans évoquer l'ancien « primat du politique sur l'administratif ». Le suivi des campagnes électorales sur le terrain, que nous avons effectué en juin 1997 puis en juin 1999, montrait de ce point de vue que les responsables politiques régionaux (députés et cadres des partis) insistaient beaucoup sur le fait que les futurs responsables communaux¹⁰ seraient (notamment) « comme des chefs d'arrondissements » (dans ces discours en peul, les communes étaient d'ailleurs parfois nommées – en français – « arrondissement »), et qu'eux-mêmes, les députés, seraient des dirigeants (*laamunké*, *kaananké*, « chefs, gouvernants ») de niveau supérieur, la chaîne se terminant par l'évocation du gouvernement et du Président. Les mêmes propagandistes durcissaient souvent le discours anti-administratif¹¹. On avait là aussi affaire à l'élaboration d'une représentation mixte, où les chefs politiques régionaux se représentaient tendanciellement à la place du pouvoir, et faisaient apparaître les instances communales comme des pouvoirs délégués, sur les modes conjoints d'une nouvelle administration territoriale d'une part et des habituelles affiliations et clientélismes politiques d'autre part¹². Il s'agissait en quelque sorte de réhabiliter le pouvoir politique avec les dépouilles du pouvoir administratif. Mais on pouvait observer, au niveau même des campagnes électorales communales, une tension de ce point de vue avec les candidats. Lorsque les politiques régionaux ont

¹⁰Qu'on désignait parfois en langue locale « *laamibe hubeere* » : les dirigeants des « recouvrants », expression anciennement utilisée pour désigner les chefferies-cantons et les familles qui les dirigeaient.

¹¹La décentralisation a considérablement réduit, dans un premier temps, les prérogatives des administrateurs territoriaux (commandants de cercle, chefs d'arrondissement) cantonnés à un rôle de tutelle et d'« appui-conseil » auprès des communes (ils sont depuis devenus des préfets et sous-préfets et leur rôle semble être progressivement revalorisé).

¹²Après des hésitations, les listes électorales communales pouvaient finalement être apolitiques. Mais les diverses factions s'étant réorganisées dans les partis démocratiques, toutes les listes, dans notre zone, étaient partisans à cette époque.

tenté dans plusieurs cas de placer « leurs hommes » à la tête des communes, en remplacement des responsables des factions locales, ils se sont heurtés à des oppositions et à des démissions témoignant déjà d'une certaine autonomisation des factions locales par rapport aux factions régionales dans le cadre du pluripartisme. Chez les intellectuels locaux parvenus au pouvoir communal, on retrouve également cette aspiration à « remplacer » l'administration, à récupérer politiquement ses pouvoirs. C'est donc – et c'était d'ailleurs bien clairement le principal objectif de la décentralisation – une refonte générale des articulations de pouvoir qui est en jeu dans ces remaniements paradigmatiques empruntant à des strates de signification historiques diverses. Notons toutefois que la logique factionnelle dominante est largement restée en place : si dans les conseils communaux plusieurs appartenances politiques existent généralement, les bureaux communaux étaient alors mono-factionnels dans toutes nos communes à une exception près (Togguere-kumbe, mais ce largement du fait d'influences extérieures) : on ne gouverne pas avec ses ennemis. On va maintenant examiner le (ou les) chemins que prennent cette refonte et ces remaniements après un peu plus de deux ans d'exercice communal.

Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens

Les communes sont maintenant en place depuis environ deux ans et ces débuts d'exercice ne sont pas allés sans difficultés, notamment techniques. Il y a eu des difficultés à recruter des secrétaires généraux de communes et des régisseurs, ce qui était plus grave encore car leur absence posait problème aussi bien pour la mise en place des fonds de démarrage des communes que pour celui de leur gestion financière et en particulier de la perception des impôts et taxes, ce qui a finalement abouti à conférer en 2000 la fonction de recoureur aux délégués du gouvernement (sous la responsabilité

du maire en tant qu'ordonnateur). L'absence de régisseurs, jointe à des difficultés à comprendre la différence entre ordonnateur (le maire) et agent de recouvrement (le régisseur) dans la perception des impôts, a créé ici ou là des pratiques à la limite de la légalité, voire franchement illégales, contre lesquelles les tutelles ont dû réagir. Notons que le recouvrement des impôts a toujours posé problèmes au Mali en général et dans cette zone, en particulier. Remarquons que l'utilisation de gardes pour accompagner les agents de recouvrement et rappeler la « force » de l'État (gardes demandés à l'administration et rétribués par la commune) a rapidement été la règle. Des difficultés ont aussi été liées au manque de formation des responsables communaux. Mais les plus grandes difficultés, qui ont largement surdéterminé ces problèmes techniques, ont été liées, comme on pouvait s'y attendre, à la redéfinition des pouvoirs respectifs (maire, conseillers, factions politiques, délégués du gouvernement) d'une part, et d'autre part, à la redéfinition du foncier.

La redéfinition des pouvoirs

Dès la mise en place des communes est apparue une relation allant de l'évitement à la tension ainsi qu'une méfiance respective entre les nouveaux responsables communaux et les Délégués du gouvernement (« DG », anciens chefs d'arrondissements et commandants de cercle). Les délégués reprochent couramment aux responsables communaux de ne pas faire appel à l'appui-conseil ou de n'y faire appel qu'au dernier moment devant un blocage, de multiplier les fautes d'incompétences et les irrégularités, enfin de les considérer, eux délégués, et selon la formule de l'un d'eux « comme des co-épouses ». Ils reprochent souvent à l'État de les avoir démesurément déchargés de leurs tâches de représentants de la loi, notamment en regard des risques que les problèmes fonciers font peser sur la paix civile. Les responsables communaux reprochent à l'État de ne pas avoir clairement défini les responsabilités réciproques et le contenu exact de la « tutelle », et de leur avoir repris d'une main ce qu'ils avaient donné de l'autre en confiant provisoirement le recouvrement de l'impôt aux délégués et en les laissant continuer

à gérer l'état civil. Dans les propos les plus extrêmes, certains responsables communaux disent aspirer à ce qu'on leur confie l'état civil et à ce qu'on mette sous leur responsabilité les services de gendarmerie et des eaux et forêts¹³.

Cette situation générale prend évidemment des aspects différents selon les communes : dans certaines situations l'administration peut apparaître à une grande partie des forces en présence comme un recours possible contre un maire soupçonné, voire accusé, de gouverner seul et de façon népotique¹⁴. Dans d'autres cas, DG et maire peuvent œuvrer ensemble ou devenir concurrents face à certains problèmes. De véritables petits conflits de compétence ont ainsi eu lieu autour du règlement des conflits, qui tiennent à la dualité des pouvoirs (maire et délégué). De plus, beaucoup de communes s'étant constituées, comme on l'a vu, sur fond d'importantes tensions et la plupart des bureaux communaux ayant été monopolisés par une tendance, si un conflit oppose des parties appartenant à des factions opposées, l'une d'entre elles peut tenter de privilégier le recours à l'administration : des conseillers communaux opposants au maire peuvent alors eux-mêmes diriger (et accompagner) leurs partisans chez le DG¹⁵. Au carrefour de tous ces parcours pré-judiciaires complémentaires ou rivaux, se dessine une situation obscure et « à la carte ». Les administrateurs estiment généralement qu'il était quelque peu prématuré de faire des maires des OPJ, et les maires estiment généralement que les administrateurs ne devraient avoir affaire qu'à eux (lorsque eux-mêmes estiment que le recours à l'administration est nécessaire) et jamais

¹³Rappelons que des revendications de même nature peuvent avoir lieu en France, comme en témoignent les diverses péripéties liées à l'existence et à la nature des polices municipales.

¹⁴Nous avons observé un cas où le maire recouvrait seul, accompagné d'un garde, l'impôt. Dans une autre commune, malgré l'existence d'une commission des affaires économiques et financières dotée d'un responsable, celui-ci était ignoré par le maire qui envoyait deux de ses parents recouvrer les taxes liées au marché. Dans d'autres cas encore, le paiement des indemnités de session aux conseillers communaux n'a pas été effectué à la suite de conflits internes.

¹⁵Dans une de nos communes, le maire s'est ainsi après quelques mois rendu chez le DG en lui demandant avec fureur : « que se passe-t-il, je ne vois plus mes gens, ils se rendent tous chez toi ».

directement à la population qui relève désormais de l'autorité communale.

Ces tensions ont été avivées du fait que, de l'avis général, les pratiques des uns et des autres se situaient dans la perpétuation d'une situation de compétition politique. La perspective des élections présidentielles et législatives de 2002 surdéterminait évidemment cette ambiance de compétition permanente. Sur le plan judiciaire qu'on vient d'évoquer, cela signifie, comme le remarquait un informateur « que chaque parti a un peu partout des représentants prêts à se dresser à la première occasion » et que derrière les groupes locaux en lutte dans le cadre d'un conflit se cachent souvent des conseillers communaux. Une conséquence non négligeable de cette situation (multiplication des partis et ambiance de mobilisation électorale permanente) est la baisse en puissance des anciennes grandes factions régionales dont la force clientéliste reposait largement sur le monopole de la position d'intermédiation entre les parties en conflit et les autorités régionales et nationales. Dans la nouvelle donne politico-administrative, le pouvoir des délégués a été rogné, les juges sont devenus plus indépendants, les influences partisans s'opposent au niveau même de la capitale et se reflètent dans le pluripartisme local. Si les représentants des grandes factions continuent à accompagner leurs partisans au Cercle ou à la Justice, ils ont donc évidemment perdu une bonne part de leur pouvoir d'influence. Dans la médiation avec les instances nationales, les factions du parti au pouvoir conservent néanmoins un avantage qu'elles évoquent fréquemment et ostensiblement : un chef politique régional nous déclarait ainsi que « les maires ne pourront pas être les intermédiaires avec le pouvoir central » (*laamu mawdo* : « le grand pouvoir »). Mais on observe une valorisation de l'appartenance communale *versus* la dépendance à ces chefs régionaux (qui sont maintenant d'une autre commune), ce qui bouleverse l'ancienne hiérarchie entre un chef-lieu d'arrondissement et les villages rattachés : un militant d'une de nos communes remarquait ainsi : « Tenenkou (le chef-lieu de cercle) veut se faire voir et nous voulons sortir de l'obscurité ». Au niveau inférieur, les représentants des anciennes chefferies précoloniales, qui, comme on l'a vu, avaient également acquis une fonction d'intermédiation grâce

à leurs tarikhs et dans le cadre de l'anomie foncière, la perdent largement¹⁶.

La reformulation et la re-hiérarchisation des instances de pouvoir constituent donc un problème central à plusieurs niveaux : entre administration, commune, villages, et au croisement des factions politiques de divers niveaux¹⁷. Il y a une tendance à une indépendan-tisation des communes en regard de l'administration d'une part¹⁸, des grandes factions régionales de l'autre mais il y a aussi une ten-dance à l'autocratie chez certains maires ou certains segments de bureau communal.

Le foncier et les rentes

On sait que les prérogatives des communes en matière foncière n'ont pas été précisément fixées, et que les aires communales sont définies par des listes de villages n'impliquant pas de réelle délimitation ter-ritoriale, et encore moins de droits fonciers. Comme il en va depuis toujours en période de « changement de pouvoir » ou d'apparition de nouveaux pouvoirs, un certain nombre de vieux conflits récurrents ont ressurgi et se sont inscrits dans le nouvel ordre polyvalent de trai-

¹⁶On se moque de plus en plus de ceux qui présentent, lors d'audiences judiciaires, des tarikhs dont certaines pages sont jaunies et effritées et d'autres toutes neuves et recopiées au bic. Certains « propriétaires » de territoires ont même demandé à des intellectuels locaux d'écrire des pseudo-tarikhs à vocation cadastrale, retraçant leur version de l'histoire des propriétés.

¹⁷Les conflits récurrents jouent évidemment sur ces imprécisions comme ils le faisaient auparavant sur la relation loi/tradition (toujours investie d'ailleurs au niveau administratif et maintenant au niveau communal). Un des grands problèmes des juges lorsqu'ils statuent sur l'attribution de droits de gestion territoriaux est d'ailleurs de savoir s'il faut les attribuer à des personnes, des lignages, des villages ou « terroirs » ou des municipalités.

¹⁸Y compris en référence au nouveau système : à la suite de convocations mal ressenties du président du conseil de cercle, des élus remarquaient qu'il ne devait pas se concevoir comme un « maire des maires » et devait passer par le délégué du cercle pour les faire convoquer. À un autre niveau, certains maires et secrétaires généraux déplorent que, les régisseurs étant souvent jeunes et peu expérimentés, les receveurs en profitent pour « se faire leurs patrons » et tenter de les détacher de leur autorité.

tements pré-judiciaires qu'on a évoqués. Ces conflits ont pu opposer des éléments d'une même commune mais aussi des communes distinctes. Ce fut le cas entre la commune (ancienne chefferie-canton) de Wuro Ardo et la commune de Togoro kotya, réunissant les deux anciennes chefferies-cantons de Soosobe et du Kotya. La commune de Wuro Ardo avait élu comme maire le descendant des anciens chefs de canton (actuellement décédé) qui avait ressuscité les anciennes réglementations foncières de la chefferie. Or, un vieux différend avait à l'époque coloniale opposé les cantons de Wuro Ardo et du Kotya à propos de pêcheries, qui avait été judiciairement tranché dans les années cinquante, mais que, dans le cadre de la nouvelle administration communale reconstituant celle de l'ancienne chefferie, Wuro Ardo entreprit de ressusciter, au grand dam du maire de Togoro kotya (tenu dès lors de défendre « ses » Bozos du Kotya) et des DG de Soosobe et Tenenkou qui avaient tous d'autres problèmes à régler. On a là un cas intéressant de réactivation d'identités (pré) coloniales et de processus post-coloniaux dans un jeu entre unités communales décentralisées. On en évoquera d'autres bientôt à propos de la perception de taxes foncières.

Mais la grande et nouvelle question a surtout été celle des rapports de l'administration communale aux « biens » territoriaux des lignages de la commune. À l'exception de la commune urbaine de Tenenkou, ces « biens » naturels vont constituer dans un premier temps les principales ressources budgétaires des communes. Dans le système pré-démocratique, parallèlement aux taxes légales de différentes sortes perçues par l'État sur les activités productives (principalement sur la pêche et l'élevage), différentes formes de rentes « illégales » liées au foncier étaient perçues par les lignages « propriétaires »¹⁹. Comment l'instance communale allait-elle reformuler ce système ? À l'orée des élections, on a vu que s'était constituée une représentation consensuelle floue prévoyant que les « propriétaires » contribueraient au budget de la commune qui, en échange, protégerait leurs biens. Restait à savoir comment, et par le biais de quels agents, s'articuleraient désormais taxes officielles de la commune et taxes « officieuses » des propriétaires (dites *conngi*). Le

¹⁹Avec d'ailleurs une « ristourne » officieuse faite aux agents de l'administration pour qu'ils ferment les yeux. Cf. FAY (1995 b).

problème se posait tout particulièrement pour les deux activités les plus rentables de la zone de ce point de vue, la pêche et l'élevage.

Dès après les premières élections, en attente de la saison froide 2000, des tractations informelles eurent lieu entre les responsables communaux et les maîtres d'eau. Quoique le problème se posât différemment selon les communes²⁰, ils se confrontèrent à une même grande alternative : le prélèvement de taxes communales sur la pêche se ferait-il parallèlement aux taxes « officieuses » (*conngi*) prélevées par les maîtres d'eau « sur le cou » des étrangers ou les unes s'intégreraient-elles aux autres ? Les maîtres d'eau souhaitaient qu'on ne « rentre » pas dans leur propriété, ce qui dans leur esprit aurait constitué une forme d'humiliation ; ils désiraient continuer à collecter leur *conngi* et en reverser une partie à la commune, de préférence sous forme d'une imposition globale « pour le fleuve » dans certaines communes. Leur point de vue était clair : les pêcheurs étrangers ne devaient avoir affaire qu'à eux et eux négocieraient avec la mairie. Du côté communal, les positions étaient diverses selon les communes d'une part, selon les fractions (et factions) du conseil d'autre part. L'atmosphère s'échauffant, les tutelles demandèrent aux communes de geler le problème en attendant l'élaboration des conventions locales de pêche. Il n'y eut donc en 2000 qu'un versement forfaitaire à l'amiable des maîtres d'eau aux communes, conforme donc aux vœux des premiers. En 2001, en même temps qu'avaient été mises en place diverses commissions communales²¹, ainsi que des conseils communaux de pêche, des taxes furent fixées par types de pêches ou de pêcheries²². Là aussi,

²⁰On observe en effet dans cette zone une mosaïque de droits différents dus à des micro-histoires différenciées qui allaient d'une appropriation plus privée des eaux par des lignages, avec versement éventuel de tributs à des chefferies (cas de Togguere Kumbe), à une organisation collective des pêches dirigée par les chefferies avec certains droits délégués à des lignages (cas de Jonjori ou de Wuro Ardo). On n'a pas ici l'espace pour développer ces différences.

²¹Concernant, selon le lieu, les affaires sanitaires, les activités culturelles et sportives, l'éducation, les affaires économiques et financières, les affaires domaniales... avec quelquefois une commission spécifique pour les litiges.

²²Variables selon les communes, et ayant occasionné quelquefois de fortes tensions dans les conseils communaux, ainsi que des rejets successifs des recettes prévisionnelles par les tutelles.

le fonctionnement réel des commissions, conseils de pêche et taxations refléta logiquement, selon le lieu, l'état et l'équilibre des forces sociales en présence.

Concernant l'élevage, le problème se posait en partie de la même façon (perceptions respectives d'une taxe communale et du *conngi* des Jowro), en partie différemment. Les Jowro perçoivent en effet leur rente à l'occasion de l'entrée de troupeaux étrangers sur « leurs » herbes. On discutait, courant 2000, la question de savoir où et à qui les troupeaux paieraient une taxe communale : dans chaque commune traversée (solution qui ne paraissait guère vraisemblable, certains troupeaux en traversant cinq ou six), dans la commune où ils traversaient le fleuve au retour de transhumance, dans leur propre commune à leur retour ? Des tensions eurent lieu entre des communes contiguës dont l'une avait perçu ou tenté de percevoir des taxes sur des troupeaux relevant de l'autre. Là aussi, les tutelles intervinrent pour calmer le jeu. En 2001, le problème fut provisoirement réglé par la décision étatique de faire bénéficier exclusivement le CO-CAN (Comité d'organisation de la coupe d'Afrique des Nations) des taxes concernant les troupeaux (comme le remarquait aigrement un informateur : « nous n'avons pas ce qui nous appartient, le Mali a mis ses pieds dedans »). Malgré cela, des tensions de même type se produisirent, certaines communes voulant « gonfler » leur budget pour l'honneur. Un consensus restreint semble se dessiner en faveur de la perception de la taxe par les communes d'origine des troupeaux à leur retour. Mais certains acteurs se raidissent, estimant qu'il n'est pas normal que des éleveurs « viennent bénéficier de nos biens naturels et aller faire profiter leur commune de la richesse qui en naît ». On a là affaire à un argument conjuguant une logique « traditionnelle » de la rente et une logique plus moderne de l'articulation intercommunale. Les mêmes avancent également un argument où la commune est cette fois plutôt assimilée à une unité (administrative ou politique ?) de pouvoir : « si les étrangers ont des problèmes sur notre territoire, c'est le pouvoir (*laamu*) de la commune qui devra les régler, pour cela ils doivent être reconnus par la commune et pour être reconnus, ils doivent payer ».

Quelques interrogations

Nos communes, à l'exception peut-être de Tenenkou, ont peu investi dans des activités de développement. La principale raison en est sans doute l'enclavement. Mais certains échecs proviennent des querelles sociales et souvent foncières. Dans cette zone où, s'il y a des espaces non exploités, il n'y a pas d'espace non approprié, on retrouve toujours à l'occasion de toute innovation le problème fondamental, selon l'expression d'un informateur, de savoir « qui est qui et quoi appartient à qui », deux problèmes qui bien sûr localement n'en font qu'un. Et de jeunes maires de bonne volonté se sont plaints d'avoir été mobilisés et minés de façon permanente depuis deux ans par l'interminable règlement de mini-conflits.

La refonte des systèmes de pouvoir et d'autorité prend plusieurs directions simultanées, dans les mêmes communes ou selon les communes. On a vu plus haut que celles-ci s'indépendantisaient partiellement par rapport à l'administration territoriale d'une part, par rapport aux factions politiques régionales d'autre part, et entreprenaient de se réappropriier partiellement les forces sociales présentes (et notamment, les responsables traditionnels des territoires). Peut-on voir là une avancée d'une conscience communale démocratique ? Les problèmes sont complexes. Lorsque les maires veulent avoir seuls le contact direct avec la population et en exclure les DG, on a virtuellement affaire à une tentative symbolique de se substituer à l'État, en même temps inspirée d'un modèle précolonial (le « pouvoir sur les gens » ne se partage pas), tentative qui culmine dans la demande de mise à disposition des mairies des services sensibles (gendarmerie, eaux et forêts). Lorsque les propriétaires traditionnels veulent avoir seuls le contact direct avec « leurs » étrangers et négocier ensuite avec la commune, on a également affaire à une tentative symbolique de leur part de situer la commune là où était auparavant l'État, c'est-à-dire en un lieu de perception tributaire qui n'empiète pas sur leur gestion du territoire. Inversement, quand des instances communales refusent cette place pour exiger l'autonomie dans la perception des taxes, selon la façon dont la

chose est faite (voir *supra*), on peut avoir affaire à une exigence proprement communale mais aussi à la tentation de devenir les nouveaux « propriétaires » traditionnels des territoires, et la même ambiguïté caractérise les tractations intercommunales au sujet des taxes sur les troupeaux. Lorsque les maires s'emparent – parfois pour atténuer des tensions internes – des intérêts territoriaux d'une partie de leurs administrés et entreprennent de les faire valoir au nom des droits précoloniaux ou coloniaux de la chefferie précoloniale géographiquement « reconstituée » par la commune, ils se glissent dans la peau des anciens impériaux – dont ils reproduisent parfois l'autocratie – sans mesurer toujours les dangers de la chose. Plusieurs modèles (le pouvoir des anciens chefs précoloniaux ou de canton et le pouvoir des « commandants » sur les hommes ; le pouvoir des « traditionnels » sur les biens ; le pouvoir des politiques de l'ancien régime sur les hommes et les biens) hantent les esprits et plusieurs stratégies se croisent. Dans la philosophie de la décentralisation, inspirée par le N'ko²³, l'État a défini les communes parfois comme des unités précoloniales, parfois comme des « lignages », avec ce point commun dans les deux cas de les penser comme des réalités iréniques prêtes à collaborer avec un État ayant lui-même renoncé

Bibliographie

- BAKO-ARIFARI N.,
LAURENT P. J. (eds), 1998 –
Les dimensions sociales
et économiques du développement
local et la décentralisation en Afrique
au sud du Sahara. *Bull de l'Apad*,
(15), LIT.
- BÉRIDOGO B., 1997 –
« Processus de décentralisation
au Mali et couches sociales
marginalisées ». In Kassibo B. (éd.) :
*La décentralisation au Mali :
état des lieux*, Apad (14), LIT : 21-34.
- FAY C., 1994 –
« Systèmes de production
et d'activités : le Maasina ». In
Quensière J. (éd.) : *La pêche
dans le delta central du Niger,
approche pluridisciplinaire d'un
système de production halieutique*,
Paris, IER-Orstom-Karthala : 363-383.
- FAY C., 1995 a –
« La démocratie au Mali ou le
pouvoir en pâture ». In Schmitz J.,
Gruénais M. E. (eds) : *La démocratie
déclinée*, Cahiers d'études africaines,
XXXV(1), 137 : 19-55.
- FAY C., 1995 b –
« Car nous ne faisons qu'un.
Identités, équivalences, homologies
au Maasina (Mali) ». In : *Identités
et appartenances dans les sociétés
sahéliennes*, Cahiers des sciences
humaines (Orstom), 31 (2) : 427-456.
- KONÉ Y. F., FAY C.,
AMSELLE J.-L. et al., 2002 –
*Pouvoirs locaux, pouvoir d'État,
démocratie et décentralisation
au Mali*. Rapport final, reprogr.,
ISH-EHESS-MAE, 423 p.
- MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1998 –
*Décentralisation et réformes
institutionnelles au Mali, cadre
d'une nouvelle dynamique
de démocratisation et de
développement*. Bamako.
- OTAYEK R., 1999 –
« La démocratie entre mobilisations
identitaires et besoin d'État : y-a-t-il
une "exception" africaine ». In
Otayek R. (éd.) : *Afrique : les
identités contre la démocratie ?*,
Autrepart (Cahiers des sciences
humaines), IRD-L'aube, 10 : 5-22.

