

Le vestibule et/ou l'urne

Quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ?

Yaouaga Félix Koné
Anthropologue

La décentralisation a instauré un système administratif caractérisé par un partage du pouvoir entre plusieurs niveaux d'autorité. Pour ce faire, « l'État transfère quelques blocs de compétences et de moyens à des collectivités locales (de base et intermédiaires) dans des domaines précis. Il rend en même temps ces collectivités, placées sous la direction d'élus locaux, plus autonomes et responsables de leurs actes » (Diallo Toumani Djimé, *le Démocrate*, édition spéciale, juillet 1995 : 13).

Pour que cette réforme soit la plus proche possible des aspirations des Maliens, les responsables politiques de l'époque ont œuvré activement pour que la décentralisation présente une configuration qui ne soit pas uniquement l'aboutissement d'un processus autoritaire d'inspiration technique. Tous les acteurs sociaux maliens devaient pouvoir se reconnaître dans ce nouveau projet de société. Le processus devait permettre de gérer une situation socio-politique complexe liée à une multitude d'exigences (notamment, celles du nouvel ordre international) et de crises (dysfonctionnement des appareils d'État, liés entre autres à l'ajustement structurel, contestations populaires).

Dans le but d'obtenir une participation du plus grand nombre à la réalisation de cette nouvelle réforme administrative, une des préoccupations majeures de la Mission de décentralisation a été de construire ou « reconstruire des espaces socialement définis » (CENTRE TRICONTINENTAL (CETRI), 1997 : 11) et pertinents sur des bases démocratiques (KASSIBO, 1997 ; KONÉ *et al.*, 2002). Les paramètres évoqués (participation, base démocratique) exigeaient

en effet l'institutionnalisation effective et représentative de la dimension locale dans toute sa diversité, ce par la mise en œuvre de regroupements appropriés dus au libre choix des femmes et des hommes qui devaient gérer les affaires de la collectivité.

Or, les nombreuses contradictions et divergences d'intérêts, qui traversent toutes les communautés maliennes, n'ont pas manqué d'informer les regroupements réalisés et les choix opérés, avec plus ou moins de bonheur, sur une base de négociations houleuses, dans un contexte de confrontation et d'affrontement de légitimités multiples que la réforme n'a pas manqué de provoquer. Maintenant que les communes ont été créées, quelles configurations socio-politiques et économiques présentent-elles et de quelles légitimités les maires et les conseillers municipaux se prévalent-ils ? On s'attachera ici à répondre à ces deux questions, sur la base d'enquêtes de terrains effectuées dans le Cercle de Sikasso (troisième région administrative du Mali), principalement dans l'ancien arrondissement de Niéna.

■ La constitution des communes : théories et pratiques

La constitution des communes a été l'un des moments les plus houleux du processus de décentralisation et a mis à jour l'extrême sensibilité dont il était est chargé. Le découpage territorial a occasionné des divergences de points de vue s'exprimant dans des manifestations d'humeur, des rappels historiques, des remises en cause de certitudes établies... La mise en place des communes est apparue, à plusieurs égards, comme le véritable test de pratique de la démocratie à la base. Des dynamiques politiques souvent conflictuelles se sont illustrées dans la mise en œuvre de stratégies spécifiques déployées par les divers acteurs pour le contrôle du pouvoir. C'est qu'en effet, la constitution effective des communes n'a pas procédé que des considérations théoriques constituées par l'ensemble des

critères de découpage, mais aussi et souvent surtout des considérations locales construites à partir des réalités des lieux.

Les critères de découpage ont servi à animer les débats lors des phases de sensibilisation pour la mise en œuvre de la décentralisation. La loi n° 95-034, portant code des collectivités territoriales en république du Mali énonce, sans entrer dans leur détail, les aspects fondamentaux devant orienter la constitution d'une commune en son article 3 : « L'érection en commune doit remplir, avant toute considération, le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique ». Les piliers centraux de l'édifice de la décentralisation ont donc été les liens de solidarité et la viabilité économique.

Une re-dynamisation problématique des liens de solidarité anciens

Les messages de sensibilisation évoquant les futures communes ont implicitement renvoyé à diverses entités socio-politiques précoloniales, ce de façon souvent mal maîtrisée. Dans les messages de sensibilisation, dans les zones où domine la culture bambara, la commune était par exemple désignée par le terme de *mara*, qui procède étymologiquement de l'idée de « garder », « d'avoir en garde », et s'applique à toute unité territorialisée placée sous une autorité commune (le pouvoir d'une chefferie guerrière, par exemple). Mais une certaine lecture des critères étatiques (principalement leur insistance sur les liens de solidarité) pouvait plutôt rapprocher la commune, dans les esprits, d'une autre entité nommée localement *kafo*.

Insistons sur le rapport entre ces deux notions. La notion de *kafo* (étymologiquement un « rassemblement » ou un « regroupement ») précolonial désignait une unité politique et territoriale plurivillageoise placée sous la chefferie d'un lignage dominant *et assimilateur*. Historiquement, un *kafo* se construisait par l'essaimage du lignage dominant qui formait progressivement une unité territoriale plurivillageoise à laquelle s'intégraient d'autres lignages ou villages dominés ou « protégés ». Mais, procédant à l'origine de l'expansion du lignage dominant, le *kafo* se pensait par extension comme une unité consan-

guine, de façon donc partiellement réelle et partiellement fictive. La relation entre les deux notions est donc complexe : du point de vue de la soumission à un pouvoir commun, un *kafo* peut se penser comme *mara*, mais un *mara* (une chefferie guerrière d'ordre supérieur) peut contenir plusieurs *kafo*, ce dernier terme insistant seul sur l'ordre de la consanguinité (encore une fois semi-fictive). Or, l'importance des *liens de solidarité* dans la constitution des communes a été, on l'a dit, particulièrement soulignée au cours des opérations de sensibilisation « *mara ye aw yèrè dama ka ko ye, aw b'a ka mèèri ta aw ni nyogon cè* » (« dans la commune – ici nommée *mara* – vous serez entre vous et vous choisirez l'un d'entre vous pour être maire »). L'entreprise visait donc ici explicitement à capitaliser sous forme communale des liens et des habitudes de vivre ensemble qui ne pouvaient qu'évoquer dans le contexte la consanguinité de *kafo*.

Ces ambiguïtés ont donc orienté les débats, même si, pour une multitude de raisons, les *kafo* ou d'autres entités socio-politiques locales n'ont pu être actualisés en communes, les concertations intra et inter-villageoises ayant révélé des divergences et suscité des fissures, dont les principales ont procédé, selon le cas, d'oppositions de différents niveaux, et parfois de l'interférence entre ces niveaux différents :

– entre villages d'un même secteur de développement¹ : Tofola et Diambougou illustrent éloquentement un cas de figure d'opposition

¹Dans l'ancien organigramme administratif, les cercles (actuelles préfectures) étaient divisés en arrondissements et les arrondissements comptaient plusieurs secteurs de développement, chacun regroupant un certain nombre de villages qui (encadrés, dans notre zone, par un agent de la Compagnie malienne des textiles) devaient œuvrer en commun pour leur promotion dans trois domaines jugés prioritaires pour le bien-être individuel et collectif. Ces domaines sont :

- l'agriculture par un transfert de connaissance animé par un agent de la CMDT ;
- la santé, par la construction d'une maternité qui prend en charge les soins de santé primaires et les prestations de soins de prévention telle que la nivaquinisation ;
- l'éducation par la création d'écoles.

Les secteurs de développement seront plus tard des sièges de centre d'état civil qui se chargeront de l'enregistrement des naissances et des décès qui surviennent dans les villages du secteur. Les villages d'un secteur de développement participent à la construction et à la maintenance des infrastructures nécessaires au fonctionnement des services susmentionnés. Généralement, leur contribution consistait en investissements humains (transport de sable, de pierres, confection de briques et autres mains-d'œuvre diverses) sous forme de travail collectif non rémunéré.

irréductible entre deux villages. En effet, au cours des concertations intervillageoises, les populations du Secteur de développement de Tofola étaient tombées d'accord pour former une commune. Cependant, le chef-lieu proposé était Diambougou (un village ordinaire sans infrastructure) et non pas, comme on aurait pu s'y attendre, Tofola (ancien chef-lieu de canton et chef-lieu de secteur de développement pourvu d'une école et d'un centre de santé). Il faut pour comprendre cela donner quelques informations historiques. Dans l'arrondissement de Niena existait un grand *kafo* dit Ganadougou, dirigé par l'aîné (qui est nommé le *centigi*, l'héritier) du lignage dominant. Les membres de ce lignage sont répartis entre de multiples villages. La chefferie a donc historiquement tourné entre plusieurs villages : à un moment de la période coloniale, le *centigi* se trouvait à Tofola, qui fut donc chef-lieu de canton colonial, puis de secteur de développement. Mais au moment des découpages communaux, le *centigi* se trouvait être à Diambougou, qui devenait ainsi un village hiérarchiquement supérieur ne pouvant être minorisé dans le cadre communal. Le résultat fut que Tofola, ne pouvant exprimer explicitement son opposition au choix de Diambougou comme chef-lieu, entreprit, par des contacts avec l'administration, de compromettre la constitution du secteur en commune et se rallia finalement à la commune voisine de Niena ;

– entre quartiers d'un même village : à Katon (cercle de Kadiolo), les quartiers ont longtemps été opposés, quant au choix de la commune (Diou ou Dioumaténé) à laquelle il fallait se rattacher. En effet, les négociateurs, au nom de chaque commune, avaient semé des dissensions, en entreprenant de rallier à leur cause les quartiers avec lesquels ils avaient des relations sociales privilégiées. Après de longs débats houleux intravillageois, le village tout entier se rallia en fin de compte à la commune de Dioumaténé ;

– entre des chefs de villages et des villageois (à Chokoro dans la commune de Wateni, à Yétébougou dans la commune de N'Tjikouna – cercle de Sikasso) : les villageois, qui entendaient former une commune avec d'autres villages appartenant au même arrondissement et au même secteur de développement s'opposèrent à leur chef de village qui voulait les rallier à une autre commune.

La constitution des communes a révélé qu'il n'y avait pas toujours un consensus entre villages ayant partagé, à un moment donné, une

histoire commune. Des divergences sont apparues aussi au sein d'un même village autour de la question. Ces désaccords sont la résultante d'interprétations différentes de la notion de décentralisation traduite en *bamanakan* (langue bambara) par *mara ka segi so* (retour du pouvoir à la maison). Certains acteurs politiques locaux souhaitaient ardemment qu'espace lignager (*kafo*) et espace communal (défini comme *mara*) soient une seule et même chose, d'autres tenaient à les distinguer. Ces interprétations reflètent évidemment des intérêts précis.

Les premiers sont les ayants droit d'anciennes entités socio-politiques et exigeaient, au nom de leurs prérogatives, d'être au centre des nouvelles collectivités territoriales en voie de création, quand bien même ils n'étaient pas éligibles à ce statut. À toutes les rencontres, ils tenaient des propos du type : « *an tè fara mōgò kan dinyen na* » (jamais nous ne serons un complément d'effectif à l'occasion des regroupements). Ils voulaient signifier ainsi qu'ils ne peuvent être autre chose qu'un centre de décision, car un vestibule majeur² ne saurait dépendre d'un vestibule mineur ni se rallier à lui. Leur position rigide procédait donc d'un sentiment de prééminence sociale :

- de villages « pères » face à des villages « fils » qui en sont issus, même si ces derniers prétendent s'ériger en chefs-lieux de commune ;
- de villages autochtones face à des villages allochtones érigés en chefs-lieux de commune ;
- de villages nobles face à des villages d'anciens captifs ;
- de villages « d'hommes de pouvoir » (descendants des anciennes forces guerrières dominantes) face à des villages « d'hommes de la terre » (d'agriculteurs).

²Le « vestibule » (*bulo*) est dans une concession ou un village la pièce d'accès où trône l'aîné responsable. Au niveau des *kafo* comme au niveau des villages ou des concessions, la prééminence du fondateur se reflète dans celle de son vestibule. Lorsque des descendants ou des dépendants des fondateurs prennent leur autonomie (essaimage ou indépendantisation) et fondent donc leurs propres vestibules, ceux-ci auront le statut de vestibules mineurs (*buloncini*) en regard du vestibule majeur (*bulonba*) du fondateur. La hiérarchie des vestibules exprime donc, à différents niveaux, celle des groupes sociaux (concessions, villages ou *kafo*).

Dans ces différents cas, les premiers acteurs, qui résident dans un site de vestibule majeur, se considèrent comme ayants droit tout désignés pour exercer le pouvoir politique, lorsqu'ils sont en face des seconds. Aussi, à force de répéter à qui veut bien l'entendre « *an tè fara mògò kan, mògò de be fara an kan* » (nous n'irons vers personne, ce sont les autres qui viendront à nous), ils finissent par se retrouver seuls (le village de Tiéré dans le cercle de Koutiala), ou sont rattachés arbitrairement à une commune quelconque (Fougani et Kalaban dans la commune de Tinkolé dans le cercle de Dioïla).

Il va de soi qu'à l'opposé, certains acteurs situés historiquement dans une position subalterne refusent la superposition entre *kafo* et *mara* qui contrarierait leur désir d'apparaître sur la scène moderne des pouvoirs. Pour eux, la consanguinité ou la parenté réelle ou fictive ne doit en aucun cas servir à la reproduction d'un ordre ancien précisément caractérisé par leur mise en dépendance.

On peut donc aisément constater l'insuffisance et les ambiguïtés de l'appel fait par la décentralisation à « vivre ensemble et solidairement », quand bien même des liens sociaux plus ou moins anciens sont avérés. Ces liens, pertinents dans certains contextes, et qui pouvaient par exemple être à la base de solidarités réelles dans le cadre d'actions de développement, n'en évoquent pas moins un background historique fait de dépendances et de hiérarchies et ne sont donc pas toujours efficaces pour permettre des regroupements d'inspiration démocratique qui renvoient eux-mêmes à des ordres implicitement hiérarchiques (choix du chef-lieu, du maire, etc.). Dans la logique des hiérarchies de vestibules, ils sont actuellement perçus et vécus comme vecteurs de dépendance par les uns et vecteurs de domination par les autres.

À l'époque des opérations de sensibilisation et d'explication de la décentralisation, un des souhaits explicites affichés par les plus hautes instances au niveau de l'État était que la volonté de chacun soit faite. Aussi, dans la région de Sikasso, les autorités administratives ont-elles jugé plus sage de laisser chacun vivre l'expérience de son libre choix, quel qu'il soit. C'était aussi une manière de permettre à chacun d'assouvir sa soif de liberté exprimée tout au long des dramatiques journées de mars 1991 et dont l'issue a été fatale à la Deuxième République.

Une viabilité économique reléguée au second plan

La viabilité économique constituait un autre critère de regroupement particulièrement important. Sans cet acquis, aucune commune ne peut soutenir ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. Elle se pose en termes de ressources économiques et de poids démographique. Les techniciens estimaient « un seuil minimal de 10 000 habitants (l'équivalent de 15 villages) intuitivement nécessaire pour permettre une base démographique minimale viable à même d'envisager des actions de développement économique et social sur le territoire de la commune ». Cette estimation, bien qu'émise à titre indicatif, est basée sur des calculs qui, si sommaires soient-ils, tiennent compte des réalités locales. Si les critères avaient été appliqués dans leur intégralité, on aurait abouti à la création de 572 communes rurales. Cela n'ayant pas été possible, la loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes érigeait 682 Collectivités territoriales en communes. Excepté Tombouctou (- 42) et Gao/Kidal (- 14) qui ont enregistré moins de communes créées que prévues, les autres régions (Sikasso, Kayes, Ségou, Koulikoro et Mopti) ont développé la tendance contraire.

Dans le cas spécifique de notre zone d'enquête, l'ancien arrondissement de Niéna (cercle de Sikasso), après dix mois environ de sensibilisation, les discussions intra et intervillageoises ont abouti à 8 propositions de communes (chaque secteur de développement souhaitait être érigé en commune). Suite à de nombreuses négociations, les efforts de conciliation ont permis d'aboutir à la création de 5 communes. Parmi ces communes, la commission de découpage estima que seule la commune de Niéna (composée de 44 villages avec une population de 27 699 habitants) était viable. Les autres, c'est-à-dire la commune de Waténi (10 villages et 4 833 habitants), la commune de N'Tjikouna (5 villages et 3 024 habitants), la commune de Zaniéna (10 villages et 6 272 habitants) et la commune de Miniko (6 villages et 3 079 habitants), formant autant de micro-communes, étaient non viables en regard des critères de population, et de viabilité économique d'abord estimés décisifs. Pourtant, ce sont des aspects que les techniciens du découpage ont largement et longuement discutés avec les acteurs sociaux locaux, sans toujours parvenir à

se faire comprendre. L'adhésion ou le refus d'adhésion à telle ou telle commune obéissait en effet à d'autres considérations procédant des réalités locales passées et présentes. Face à l'argumentation des animateurs des opérations de sensibilisation, les représentants des populations de Miniko et de N'Tjikouna ont opposé des arguments défiant apparemment toute rationalité. Ils ont manifesté avec vigueur une volonté inébranlable d'être érigés en commune malgré la non-viabilité objective de celle-ci, se sont catégoriquement opposés à toute idée de regroupement plus large, surtout s'ils n'étaient pas assurés d'être le futur centre de décision. Les regroupements qu'on leur proposait relevaient dans leurs esprits d'alliances contre nature où ils se seraient mis dans une position de dépendance politique humiliante, reproduisant de plus une séquence douloureuse de leur histoire récente. Par conséquent, « plutôt la mort que la honte » (*sa ka fisa malo ye*). Libre choix certes, mais choix peut-être objectivement suicidaire.

Les mêmes logiques s'illustrent à un second niveau dans les communes de N'Tjikouna et de Miniko : il s'agit de deux secteurs de développement qui s'étaient d'abord mis d'accord pour former une seule commune, mais le choix du chef-lieu de la commune a été l'objet d'un désaccord total. Les porte-parole de chaque secteur disaient : « *an tè fara mògò wèrè kan* » (nous ne serons ajoutés à personne d'autre). Faute d'accord et malgré toutes les mises en garde, chaque secteur a lutté et réussi à se faire ériger en commune.

La commune de N'Tjikouna, qui compte cinq villages³ et abrite moins de 4 000 habitants, doit son statut de collectivité territoriale à la volonté inébranlable du chef de village de N'Tjikouna. Celui-ci, dont le nom patronymique est Sangare, est doté d'une forte personnalité. Il en a donc profité pour dicter sa volonté à ses homologues des villages voisins. À l'occasion des différentes consultations, ces derniers ont invariablement déclaré être du même avis et par conséquent du même « côté » que lui.

Les hiérarchies qui ont interféré avec le processus communal sur fond d'histoire du peuplement ont parfois aussi présenté une variable ethnique. Miniko, qui est le chef-lieu de la commune qui

³N'Tjikouna, N'Golola, Diamabougou, Diéssoni et Yétébougou.

porte son nom, est un village bambara. L'opposition, entre les Diallo (descendants des fondateurs du *ganadugu*) et les Bambara, a fait obstacle à toute fusion avec Niéna. Constituant donc désormais une enclave bambara dans un espace socio-politique peul, la commune de Miniko compte 6 villages qui sont Miniko-Soba, Miniko-Sokala, Badiana, Waranabougou, Sadougou, Sanakoro et Moussobougou. Sa population est inférieure à 5 000 habitants. La création de cette commune a donc répondu à un fort besoin d'expression d'une identité et d'une autonomie bambara : l'hégémonie des Diallo leur interdisant, dans le passé, toute possibilité d'accès au pouvoir, la décentralisation se présentait comme opportunité d'auto-administration. « *an ye fanga sòrò tuguni* » (nous avons retrouvé le pouvoir encore), disaient les leaders. Aussi, déclaraient-ils, au nom de ceux qu'ils représentaient, être prêts à tout assumer pour conquérir et conserver le nouveau pouvoir qui s'annonçait, quel qu'en soit le prix. À un membre du groupe chargé de la sensibilisation qui, évoquant la viabilité économique, leur demandait si un âne peut supporter le même poids de charge qu'un chameau, leurs représentants ont répondu « même si nous sommes moutons nous nous apprêtons à prendre les charges du chameau, car nous avons la conviction et la volonté de nous prendre en charge ».

L'appel à la viabilité économique, comme l'appel aux solidarités traditionnelles, s'est donc heurté à des logiques locales complexes. La prolifération des micro-communes, dans le cercle de Sikasso, illustre soit des cas d'impossible dynamisation des liens de solidarité anciens, soit des situations de non-respect du critère de viabilité économique. Les espaces socio-politiques anciens ou plutôt antérieurs ont rarement pu se re-créeer intégralement, territorialement et humainement parlant. *Kafo*, canton, Secteur de développement, arrondissement ont échoué dans leur tentative de re-création. Là où l'on s'attendait à voir une entente se réaliser, des dissensions sont apparues lorsqu'il s'est agi du choix du chef-lieu de commune ou du maire. Plus le processus de décentralisation avançait, plus des oppositions apparaissaient, surtout autour du choix du chef-lieu de commune, entre villages qui s'étaient engagés à se regrouper. Divergences de points de vue et d'interprétation des principes de la décentralisation, évocation de sentiment de prééminence sociale ana-

chronique, expression de *fadenya*⁴ inappropriée ont opposé divers acteurs locaux et hypothéqué des regroupements qui auraient pu être pertinents. La raison fondamentale de ces dysfonctionnements est, on l'a vu, que le processus de mise en œuvre de la décentralisation a donné lieu à une bataille généralisée entre vestibules.

■ Le parcours du conseiller municipal en quête de légitimités

Vestibules et partis politiques

Le vestibule aussi bien que la mairie sont deux lieux d'exercice du pouvoir. Le premier a une légitimité traditionnelle, le second est un mode d'administration moderne. La décentralisation ayant créé des mairies à proximité des vestibules, leur coexistence comportait des risques de confrontation et d'affrontement. L'annonce de l'élection d'un maire sous l'autorité duquel seront placées les autorités traditionnelles a fait naître des inquiétudes. En effet, les communes seront dirigées par des conseils élus, comme énoncé dans l'article 4 de la loi n° 95-034 ainsi qu'il suit : « dans chaque commune est institué un conseil communal composé de membres élus par des citoyens résidant dans la commune ». Il s'agit en fait de gouverner les hommes et de gérer les choses autrement.

Un des principes fondamentaux de la décentralisation est d'offrir la possibilité de donner la gestion des affaires locales à des femmes et des hommes choisis par les populations de la commune. Ceci renvoie au contenu du code électoral en matière d'éligibilité et d'inéligibilité. Qui peut donc prétendre à la gestion des affaires locales et selon quelles légitimités ? La composition des listes de candidatures aux postes de conseillers municipaux et le choix des maires révèlent

⁴Compétition structurelle entre consanguins.

les contextes socio-politiques dans lesquels les sélections ont été opérées et les influences qui ont déterminé ces discriminations. Puisqu'il était dit que le maire serait une personne du « cru », alors les tenants des autorités traditionnelles ont développé des stratégies d'appropriation de ce nouveau pôle de pouvoir.

Le plus souvent, les chefs de village (les détenteurs de vestibules majeurs) ont commencé par investir les partis politiques, en plaçant les hommes de leur choix aux postes de décision. Dès lors, il n'est plus rare de rencontrer dans un village *un paysage politique multipartite mais monopolisé de fait par les lignages régnants*. On y rencontre le cas de figure assez fréquent où le fils du chef de village est secrétaire général d'un parti, son neveu président d'un autre, un de ses beaux-fils trésorier d'un troisième. L'implantation même des partis est conditionnée par ces compromis. Ce faisant, les autorités traditionnelles cherchent à réunir les conditions pour être présentes, dans tous les cas de figures, dans les instances dirigeantes de la vie politique locale de type moderne. On est tenté de dire que chaque fois qu'un nouvel espace de pouvoir s'ouvre, il est aussitôt investi par ceux qui prétendent avoir l'expérience du pouvoir « ceux qui sont nés dans le pouvoir » (*minuw wolola fanga konon*).

Lignages et conseils communaux

Un code de conduite implicite, en deux points, à observer pendant les élections municipales, semble avoir guidé, de manière plus ou moins décisive, les choix des candidats, la préséance sur les listes de candidatures dans les communes étudiées.

Premièrement, puisque la décentralisation a été définie comme le « retour du pouvoir à la maison », le conseil municipal doit être composé, en majorité, de *so denw* (enfant de la maison). Le principal mot d'ordre à l'occasion des élections dans la commune de Niéna a été : « faites très attention aux hommes que vous allez choisir, car l'histoire des communes, c'est l'histoire de la terre. Si jamais vous donnez le pouvoir à quelqu'un qui n'est pas un de nous, nous n'aurons plus jamais rien quand il va s'agir du problème domanial ». Dans la commune de Miniko, ce mot d'ordre a connu une application si extrême que cette collectivité a « élu » *un conseil*

municipal lignager. En effet, les autres partis n'ayant pas déposé de listes de candidats, et à défaut de tout autre concurrent, les électeurs qui ont bien voulu aller voter, l'ont fait pour la seule liste présente, à savoir celle du PMDR (Parti malien pour le développement et le renouveau). Or, celle-ci était composée de personnes domiciliées et originaires d'un seul et même village et elles appartiennent toutes, à une exception près au *lignage fondateur* du village.

Cette logique se radicalise dans certains cas où pour être élu et pouvoir siéger au conseil communal (dans la commune de N'Tjikouna, par exemple), il faut avoir l'aval du chef de village avant de présenter sa candidature. Mais, ici comme dans plusieurs autres communes, des tentatives audacieuses de gouverner autrement avec des hommes nouveaux furent manifestées. Dans la commune de N'Tjikouna, des jeunes sans en référer aux autorités traditionnelles constituèrent une liste de candidats au nom d'un parti autre que celui imposé par le pouvoir coutumier. Dans la commune de Minijan, deux listes de candidats (une liste composée d'étrangers et une liste composée d'autochtones) ont été proposées au nom d'un seul et même parti politique, la liste d'autochtones ayant été créée et imposée dans un second temps par les autorités traditionnelles. À N'Tjikouna aussi bien qu'à Minidian, les premiers responsables de ces partis au niveau du village ont été convoqués chez le chef de village pour être sermonnés. Il leur a été reproché leur désinvolture et leur comportement de lèse-majesté. Leur crime a été d'avoir osé établir une liste de candidats sans en référer au chef de village pour les uns et sans qu'y figure un natif du village, pour les autres.

Dans ce contexte, l'invocation de la démocratie est perçue par les dominants comme argument de ceux qui sont en mal de légitimité. Pour ces chefs de village, il y a, d'une part, des citoyens de première classe qu'on ne doit pas ignorer sous prétexte de démocratie et, d'autre part, des citoyens de seconde classe qui ne sont perçus, tout au plus, que comme un complément de ceux qui sont éligibles.

Deuxièmement, le maire doit être, si possible, un *massa si* (une « graine-semence de chef »), autrement dit un descendant de fondateur de vestibule majeur, en application du principe selon lequel seul le chef se fait des soucis pour son village, et que tout ce qui est gestion des hommes et des choses lui revient donc *ipso facto*. C'est ainsi que le maire de la commune de Wateni est le neveu du

chef de village de N'Tjilla, tout comme celui de Miniko ; que celui de Niéna est un descendant des fondateurs du village de Niéna (son père a été maire de la commune urbaine de Sikasso) ; que le maire de N'Tjikouana est le premier conseiller du chef de village de N'Tjikouana.

Élections et cooptations

Les choix des membres des conseils municipaux puis des maires participent de cette logique d'investissement de tous les espaces de pouvoir. Dès lors, ce n'est pas une surprise si le choix du maire a été déterminé soit par l'appartenance au groupe lignager du chef de village, soit par une relation sociale et/ou de parenté suffisamment valorisée. La compétence n'est pas privilégiée, « pourvu qu'il soit un des nôtres » est la règle d'or. Ainsi, dans bon nombre de communes, particulièrement les communes rurales de l'ancien arrondissement de Niéna, les autorités traditionnelles sont fortement impliquées dans la gestion des affaires communales soit directement (certains maires sont des chefs de villages ou des conseillers au chef de village), soit indirectement (fils du chef de village, neveu du chef de village, beau-frère du chef de village). Le maire de la commune de N'Tjikouana était, jusqu'à son élection, le 1^{er} Adjoint du chef de village de N'Tjikouana. Quant à celui de Niéna, il affirme être le choix des vieux parce que, dit-il : « je suis devenu maire par la volonté des vieux du village ». En effet, lorsqu'il s'est agi de proposer quelqu'un au poste de maire, avant même les élections, les vieux se sont réunis, dans le vestibule, avec le chef de village et ses conseillers. Le chef de village a demandé aux conseillers et notables du village de Niéna « qui est-ce qui peut faire un bon maire pour nous ? » Les conseillers ont demandé au chef de village de faire une proposition. « Ce dernier a proposé Ba Minkoro, c'est-à-dire moi Sériba Diallo... Ce jour-là j'étais absent. À mon retour, j'ai été appelé par le chef pour être informé. J'ai dit « alors, je suis prêt à vous servir ». Il a donc été désigné dans le vestibule avant d'être candidat officiel présenté par un parti politique. Dans l'un et l'autre cas, il n'y a certes aucune entorse à la légalité. Toutefois, cela pose des problèmes de citoyenneté, de liberté de choix et d'égalité et même d'identité.

Ces modes de désignation des membres du conseil municipal ont considérablement réduit l'éventail de choix des candidats et annihilé toute possibilité de compétition réellement ouverte.

Comme premiers résultats, ces pratiques ont parfois conduit à la tête des communes des personnes qui sont soit incompetentes, soit contestées. Au nombre des maires incompetents figure celui de N'Tjikouna. Il a le mérite d'être conscient de ses limites et il ne manque pas de le proclamer : « Aujourd'hui, ma vie de maire est difficile. Je suis analphabète, dans les réunions tout se dit en français. Dans ces conditions je suis sourd et muet. Je suis toujours dépendant de quelqu'un. En tant que maire, ce n'est pas une situation agréable ». La contestation la plus virulente va à l'encontre du maire de Miniko, qui se trouve à la tête d'un conseil municipal lignager. Les habitants de la commune lui reprochent d'avoir ruiné l'association villageoise de son village et s'interrogent en conséquence sur ses capacités à gérer correctement une collectivité plus grande.

En second lieu, ces pratiques ont donné lieu à des exclusions statutaires visant des étrangers et des membres de villages sans grand poids socio-politique. On a déjà évoqué l'importance qu'a prise le critère d'autochtonie dans la nouvelle vie politique. L'« étranger », en opposition au *so denw* (l'autochtone, l'« enfant de la maison »), c'est le *duna*, celui qui n'a pas de résidence, de concession qui lui appartienne, même s'il réside depuis longtemps dans le village. Les étrangers ont partout fait les frais de la décentralisation. La *communalité* (ou le degré de citoyenneté dans la commune) du candidat est une donnée avec laquelle tous les partis politiques ont composé. Ceux qui ne l'ont pas compris à temps en ont subi les conséquences. Les chances d'accès au pouvoir communal sont, on l'a vu, inégales, ne dépendent pas de la compétence mais de quelques critères majeurs : autochtonie, position hiérarchique du village ou du lignage d'appartenance. En conséquence, beaucoup de villages au Mali ne se reconnaissent pas dans les conseils municipaux. Plusieurs villages n'ont été ni consultés pour la constitution des listes de candidatures, ni appelés à voter pour un parti quelconque. Ils ont été laissés pour compte. Le cas le plus extrême est celui de la commune de Miniko. Seul un village sur six est représenté au conseil communal. Mieux le conseil communal n'est composé que de personnes appartenant à un même lignage. Devant de pareils cas, il y a lieu de se poser des questions sur le sens de la

décentralisation, car la participation citoyenne des populations est fortement hypothéquée.

Les contestations enregistrées dans plusieurs communes du pays sont particulièrement révélatrices de la coexistence conflictuelle et de la rivalité qu'on a décrites entre plusieurs modes de légitimation (entre local et étatique, entre local et local, entre local et lignager) et de l'importance des exclusions effectuées. Elles soulèvent le double problème de la confrontation ou de l'affrontement entre ordre local et ordre d'État d'une part, entre différents ordres locaux de l'autre. Au regard de l'importance et de la diversité des situations des protestations, quels sont les types de capital social qui peuvent légitimer non seulement des « positions électorales » mais aussi et surtout qui peuvent permettre d'exercer, en toute confiance et sérénité, les fonctions liées à des représentativités électives ? Quels gages de légitimité donnent les élections ? Bref, entre les urnes et le vestibule, qu'est-ce qui confère la légitimité efficace ?

Des maires choisis dans ces conditions (cf. *ante*) ont évidemment des liens si étroits avec les tenants du pouvoir traditionnel qu'ils peuvent difficilement agir en toute liberté. En outre, de nombreuses catégories sociales se reconnaissent difficilement en eux, surtout lorsque se posent de surcroît des problèmes de compétence ou de réputation. Leur élection engendre donc des protestations et contestations variées. Non seulement une part importante des populations concernées se plaint, mais aussi des notables influents de la commune (chefs de village) qui estiment ne pas avoir été suffisamment impliqués dans le processus. Cette fronde, qui se traduit par le rejet du bureau communal et la désobéissance civile, n'exprime pas toujours une contestation du pouvoir traditionnel, mais une désapprobation de ceux qu'il a investis de sa légitimité. Le principe n'est pas remis en cause, mais plutôt les modalités de son application. Parallèlement, les conseillers élus dont la candidature n'avait pas été avalisée par les notables traditionnels, par exemple à N'Tjikoua, sont privés de toutes responsabilités au sein du bureau communal. Ils sont traités comme s'ils étaient entrés dans le conseil municipal par effraction. Ces citoyens sans légitimité locale, bien que porteurs de démocratie et jouissant de légitimité d'État, sont perçus comme une menace pour l'ordre ancien.

Pesanteurs et négociations

Le projet de société dont la décentralisation est potentiellement portuse nécessite donc encore beaucoup d'ajustements. Les autorités traditionnelles ont joué un rôle déterminant dans la configuration des communes. Pour une question de sentiment de prééminence sociale, des regroupements souhaités n'ont pu se réaliser. En vue de restaurer un pouvoir ancien, des confusions sont savamment entretenues, des ouvertures sont obstruées. Sur fond d'une utilisation ambiguë, dans les messages de sensibilisation, de certaines notions locales (*kafo* et *mara*, cf. *ante*), et de leur projection sur des réalités nouvelles, une confusion s'est instaurée entre deux conceptions irréductibles : celle d'un espace socio-politique constitué sur une appartenance lignagère et celle d'une collectivité territoriale constituée sur le principe de la libre adhésion. Dans certaines communes, ces confusions ont donné lieu à un repli sur soi ou à un recentrage sur le « nous ». Les micro-communes sont nées aussi de cette volonté farouche de vouloir rester entre « nous », un « nous » exclusif.

La question alors a été de savoir qui est ce qui fait partie de ce « nous », en quelle qualité et avec quel statut ? Ainsi est posé le problème de l'éligibilité (de fait, sinon de droit) de certains citoyens de la commune, en l'occurrence de ceux qui ne peuvent se réclamer de l'autochtonie et, directement ou indirectement (par parrainage) d'un vestibule majeur. Aujourd'hui, tous les maires des communes qui ont fait l'objet de nos investigations se prévalent de ce type de légitimités, qui ont largement ou bien manipulé ou bien court-circuité toutes les autres, notamment politiques. La plupart des têtes de listes allochtones aux élections communales ont, par exemple, eu la désagréable surprise de constater que des militants de leur parti ont voté contre eux, quand il s'est agi d'élire le maire. Ces militants leur ont préféré un candidat d'un autre parti, avec lequel ils partageaient une même appartenance lignagère et/ou un même *bulonda* (entrée de vestibule). Ils ont simplement appliqué l'interprétation majoritaire qui a été faite localement de la définition de la décentralisation et des communes « que celles-ci seront administrées par un des leurs, alors que jusque-là elles ne l'ont été que par des étrangers ».

Mais la multiplicité des négociations et des réclamations qu'on a évoquée permet un optimisme raisonné. La légitimité que confère les urnes s'adresse au monde extérieur, tandis que celle provenant du vestibule,

et qui fonctionne sur des principes discriminatoires, est à usage interne. Cela veut dire aussi que, pour être opérationnelle, la légitimité que confère un vestibule majeur a besoin d'une reconnaissance minimale par les autres catégories sociales des autres vestibules mineurs de la commune, pour qu'on n'aboutisse pas à des situations de blocage. L'un des acquis majeurs de la décentralisation semble donc être aussi cette nécessité de négociation que vivent les autorités traditionnelles. Sur ce point, la décentralisation aura donc permis à la démocratie de faire un pas.

Bibliographie

- AMSELLE J.-L., 1988 –
Un État contre l'État : le Keleyadugu.
Cahiers d'Études africaines, 28 (3-4)
n° 111-112 : 463-484.
- BIERSCHENK T.,
OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 –
*Les pouvoirs au village. Le Bénin
rural entre démocratisation et
décentralisation*. Paris, Karthala,
296 p
- BÉRIDOGO B., 1997 –
« Processus de décentralisation
au Mali et couches sociales
marginalisées ».
*In : La décentralisation au Mali : état
des lieux*, Bulletin Apad (14) : 21-34.
- CENTRE TRICONTINENTAL (CETRI), 1997 –
*Éditorial, pouvoirs locaux
et décentralisation*. Paris,
Harmattan : 5-21.
- COLL J., 1997 –
« Des dynamiques villageoises
au service d'une démocratie
décentralisée. Le cas Mali-Sud ».
*In : La décentralisation au Mali : état
des lieux*, Bulletin Apad (14) : 35-58.
- FELIX J. 1996 –
L'élaboration de la politique
de décentralisation au Mali.
Bulletin de l'Apad (11) : 146-163.
- KASSIBO B., 1997 –
« La décentralisation au Mali : état des
lieux. *In : La décentralisation au Mali :
état des lieux*, Bulletin Apad (14) : 1-20.
- KONÉ Y. F., 1997 –
« Les micro-communes :
expression de logiques locales ».
*In : La décentralisation au Mali : état
des lieux*, Bulletin Apad (14) : 59-66.
- 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.
- LEMARCHAND R., 1998 –
La face cachée de la décentralisation,
réseaux, clientèle et capital social.
Bulletin Apad (16) : 9-19.
- LAURENT P. J., PEEMANS J.-P., 1998 –
Les dimensions socio-économiques
du développement local en Afrique au
sud du Sahara : quelles stratégies pour
quels acteurs ? *Bulletin Apad* (15).
- SAMAKE M., 1988 –
Kafo et pouvoir lignager chez les
Bamanan. L'hégémonie gonkorobi
dans le Cendugu. *Cahiers d'études
africaines*, 28 (3-4) n° 111-112 :
331-354.

Koné Y.F. (2006)

Le vestibule et/ou l'urne : quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ?

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)

Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH, 127-144

(Colloques et Séminaires). Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe : Colloque International, Bamako (MLI), 2002/11/11-13. ISBN 2-7099-1607-X