

Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali

Bréhima Bériodogo
Anthropologue

L'objectif de cette étude est de faire un parallèle entre les attentes, les discours, les perceptions et pratiques des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation. On procédera d'abord à un bref rappel des types d'administration subis par les communautés maliennes dans les périodes précoloniales, coloniales et post-coloniales puis on analysera la confrontation de diverses logiques tout le long du processus de la décentralisation, notamment au moment du découpage c'est-à-dire de la constitution des communes rurales¹. On se demandera notamment si la paysannerie malienne a véritablement réclamé la réforme de la décentralisation, comme tend à le faire croire le discours de l'État.

¹Ce travail est le fruit de sept années de recherche (1995-2002) dans le cadre du Gredef (Groupe de recherche sur l'État, la décentralisation et le foncier). Des enquêtes de terrain ont été menées dans différentes communes rurales des cercles de Kadiolo, Sikasso, Dioïla, Niono, Ségou, Diéma et Youwarou. Nous nous sommes intéressés à toutes les étapes de la décentralisation (information, découpage, élections, élaboration de textes, etc.).

Historique de l'administration d'État au Mali

Les sociétés précoloniales

Dans la période précoloniale, les sociétés évoluant sur l'actuel territoire du Mali ont connu, en fonction des époques et de l'espace occupé, diverses formes d'organisation sociale : groupes nomades ou semi-nomades, communautés villageoises, associations de villages sur des bases lignagères ou claniques (*kafo*), État, etc.

Mais quels que soient les types d'organisation de la société à ces époques, et contrairement à un discours étatique actuel qui veut y repérer les prémisses de la décentralisation, on n'y trouvait nullement une administration décentralisée dans le sens moderne, qui implique la possibilité de l'accès de tous au pouvoir par le jeu de la compétition électorale, de l'égalité des voix et partant, des hommes. S'il y a eu souvent cession d'une portion du pouvoir par l'autorité centrale, c'était beaucoup plus à des souverains locaux, provinciaux qu'à la population. Certains États ont même été caractérisés par une extrême concentration comme le royaume de Sikasso (BÉRIDOGO, 1997 : 21 ; KASSIBO, 1997 : 2).

L'État colonial

Les colonies françaises d'Afrique ont été conquises par des militaires qui se sont chargés de l'administration dans les premières heures de la colonisation. Ils ont ainsi imprimé à l'administration coloniale leur marque, l'autoritarisme et la forte hiérarchisation. Les administrés, jusqu'en 1946, étaient des sujets de l'empire colonial, soumis au régime de l'indigénat. Ce statut donnait aux administrateurs et particulièrement aux commandants de cercle le droit de les frapper de sanctions pénales sans en référer ou à en justifier devant aucune autorité judiciaire (BÉRIDOGO, 1982 : 215).

Les réformes relatives à la décentralisation opérées par l'administration coloniale furent la création des communes mixtes du premier degré de Kayes et Bamako en 1918, Ségou et Mopti en 1953 et Sikasso en 1955 (TRAORÉ O., 1986 : 39). La loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique noire et à Madagascar érigea les communes de Bamako, Mopti et Ségou en communes de plein exercice. Celle du 10 novembre 1956 fit de Sikasso une commune de moyen exercice qui ne devint commune de plein exercice qu'en 1959. En 1958, furent créées les huit communes de moyen exercice de Kita, Nioro, Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao.

Mais vu le statut des communes, on ne peut parler de décentralisation avant la loi du 18 novembre 1955. En effet, la commune mixte du premier degré était administrée par l'administrateur du cercle assisté d'une commission municipale de sept membres dont cinq Français et deux « indigènes sachant parler et écrire le français ». Ils étaient nommés par arrêté du gouverneur sur proposition du commandant de cercle. Les avis de la commune mixte n'avaient qu'un caractère exclusivement consultatif. Ils ne liaient nullement le commandant de cercle qui pouvait passer outre (TRAORÉ O., 1986 : 40, 43).

La commune de moyen exercice était administrée par un maire nommé et une commission municipale élue au suffrage universel. Mais la distinction entre membres français et indigènes disparaissait. Ni la commune mixte, ni celle de moyen exercice n'avait de personnalité juridique. C'est seulement celle de plein exercice qui en avait et qui était aussi administrée par un maire et un conseil municipal élus et non plus une commission municipale.

L'État post-colonial au Mali

La période post-coloniale a reconduit l'organigramme de l'administration coloniale. Avant la réforme de la décentralisation, au sommet il y avait le ministère de l'Intérieur, dénommé par la suite ministère de l'Administration territoriale et du Développement à la base. Ensuite venaient les régions, administrées par des gouverneurs à l'instar des colonies de l'ex-A.-O.F. (Afrique-Occidentale française) et A.-É.F. (Afrique-Équatoriale française). Et les régions, comme les colonies,

étaient divisées en cercles placés sous l'égide d'un commandant de cercle. Les cantons furent supprimés et remplacés par des arrondissements confiés à des administrateurs appelés chefs d'arrondissement. C'est pourquoi, trente-cinq ans plus tard, Boubacar Sada SY (1994 : 7) qualifiait l'administration malienne d'héritage de l'armée coloniale dans sa structure et son fonctionnement.

Le principal changement apporté fut l'affaiblissement de la chefferie traditionnelle (chefferie de village ainsi que des autres types de pouvoir traditionnel comme la maîtrise des terres, des eaux, les autorités religieuses, etc.). Depuis, comme au Niger (OLIVIER DE SARDAN, 1998 a : 66), le seul avantage que l'État accorde à ces chefs est la « remise » sur le montant de l'impôt qu'ils collectent pour l'Administration.

Le premier régime du Mali indépendant a donc hérité de la colonisation cinq communes de plein exercice et huit de moyen exercice. Les textes faisaient des subdivisions administratives des collectivités territoriales devant s'administrer librement par le biais de conseils élus (article 41 de la constitution du 22 septembre 1960). Mais elles ne resteront que des circonscriptions administratives gérées par les administrateurs du régime (MDD, 1994 : 4). La Première République n'a pas procédé à la création de nouvelles communes, mais la loi 66-9/PM-RM du 2 mars 1966 va unifier le régime juridique des anciennes en les érigeant toutes en communes de plein exercice (Traoré O., 1986 : 94).

Après le coup d'État de 1968, les militaires nomment des délégations à la place des conseils communaux. En 1977, l'ordonnance n° 77-44/CMLN du 12/07/1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali, fait de Bamako un district ayant un statut de région et dirigé par un gouverneur nommé en conseil des ministres. Cette même ordonnance crée une septième région, celle de Tombouctou, et stipule par ailleurs que les arrondissements peuvent avoir vocation à devenir des communes rurales.

La renaissance de la vie politique va se traduire par la création, en 1979, d'un parti unique constitutionnel, l'UDPM (Union démocratique du peuple malien), auquel l'adhésion était obligatoire. L'administration est dite « de développement » et des taxes de développement local et régional sont instituées.

Pour ce qui concerne les réformes relatives à la décentralisation, la commune de Bougouni fut créée en 1980 et le district de Bamako a été divisé en six communes en 1978, ce qui fit passer le nombre de celles-ci de 13 à 19 pour l'ensemble du pays. Mais les faits n'ont pas suivi le droit, comme le dit Ousmane TRAORÉ (1986 : 129), quant à la possibilité pour l'arrondissement de se transformer en commune rurale. Par contre, les structures de participation publiques qu'étaient les conseils de région, de cercle et d'arrondissement seront fonctionnelles à partir de 1986 (*ibid.* : 110).

Les luttes politiques menées sous l'égide d'associations militant pour la démocratie, Cnid (Comité national d'initiative démocratique) et Adema (Alliance pour la démocratie au Mali), vont entraîner une insurrection populaire en mars 1991 et l'intervention ultérieure des militaires mettra fin au régime de l'UDPM. La période transitoire fut assurée par les militaires et les responsables politiques et syndicaux civils. C'est l'époque où furent élaborés les textes de loi y compris ceux relatifs à la libre administration des collectivités.

L'idée de décentralisation a donc existé dans le discours politique lors des deux premières Républiques maliennes. Mais sa traduction dans la réalité a été très timide sous la Première et la Deuxième république (KASSIBO, 1997 : 2-4). La dernière a été poussée dans ses derniers retranchements par la rébellion touarègue et les soulèvements populaires vers la fin de son règne. Et la décentralisation a été l'une des promesses faites aux rebelles dans le cadre des accords dits « de Tamanrasset ». Les mêmes promesses seront reprises par les autorités de la transition et consignées dans le « pacte national », c'est-à-dire les accords conclus avec les structures des MFUA (Mouvement des fronts unifiés de l'Azawad). Une fois installée, la Troisième République était obligée de donner des preuves de sa bonne foi à la rébellion et aux revendications paysannes relatives aux exactions de l'administration et des agents des eaux et forêts. Suite à la réforme de la décentralisation, l'organigramme de l'administration est le suivant du sommet à la base : le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, les régions, le district de Bamako, les cercles et les communes. Ces structures sont respectivement sous l'autorité du ministre, des hauts-commissaires, du maire de Bamako, des préfets et des maires. Mais ce qui nous intéresse ici est la mise en œuvre de cette réforme dans les zones rurales et notamment, les comportements des différents acteurs.

Les confrontations de logiques

La mise en œuvre de la réforme de la décentralisation va mettre aux prises différents acteurs (l'État, les partis politiques et les administrés, les communautés des zones rurales) aux perceptions et logiques différentes, voire divergentes par rapport à la nature du pouvoir en tant que tel, aux critères de constitution des communes rurales (découpage), au choix des conseillers communaux et du maire, au partage du nouveau pouvoir, etc.

Perception locale des pouvoirs traditionnels

À travers les enquêtes de terrains, deux perceptions du pouvoir traditionnel transparaissent ; l'une à travers le discours des tenants de ce pouvoir, l'autre à travers celui des administrés.

Pour les premiers c'est un pouvoir légitime, juste, doté de toutes les qualités pour le bien-être des administrés. Ainsi, selon El Hadj Ibrahima Coulibaly, un conseiller du chef de village de Zégoua, « le chef de village veille à la sauvegarde de l'unité, de la concorde et de la paix entre les villageois. Il tranche les litiges. Il est l'intermédiaire entre le village et l'extérieur, le gardien de la tradition et s'occupe des lieux sacrés. La fonction de conseiller n'est pas rémunérée et il n'y a pas d'âge fixe pour l'être. Mais quand on le devient c'est à vie. On ne peut donc pas démissionner, mais on peut être remplacé pour cause de vieillesse ou de maladie. Ni un étranger ni une femme ne peut devenir conseiller ».

Mais pour certains administrés, c'est un pouvoir dénaturé, corrompu qui a perdu toutes ses qualités originelles comme nous le déclare cet habitant : « Jadis, les gens étaient craints à cause de l'importance du monde qu'ils avaient derrière eux et à cause de leur parole. Les aînés se respectaient et se faisaient des concessions mutuellement. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. On ne suit que les riches ».

Les logiques rurales par rapport aux pouvoirs traditionnels se sont essentiellement cristallisées autour d'un certain nombre d'oppo-

sitions : autochtones/allochtones, hommes/femmes, aînés/cadets, castes supérieures/castes inférieures, propriétaires/non-propriétaires fonciers. Ainsi, par rapport aux problèmes fonciers cet administré affirmait : « Les villageois ont réalisé que les responsables sont en train de livrer le village en pâture aux étrangers... La décentralisation aura été un échec si le chef de village et son entourage ne sont pas inquiétés ».

On ne peut donc pas dire qu'il y ait une perception unanimiste du pouvoir traditionnel par les communautés rurales. Celles-ci sont plurielles au sens propre et figuré, ainsi que les perceptions qui sont fonction des intérêts des différents groupes en présence.

Perceptions locales des pouvoirs d'État

Selon Christophe ANTHOINE (1998 : 85-86), au Bénin l'État est le référent ultime et les Béninois redoutent qu'il ne les abandonne, ne les livre à eux-mêmes. Mais dans les zones rurales maliennes, c'est une tout autre perception de l'État qui prévaut.

Pour les Sénoufo du Mali, les pouvoirs d'État vivent de ruse ou de brigandage. Ils procèdent par l'extorsion de biens aux dominés au nom de projets mirobolants ou par le recours aux forces de répression. Ce pouvoir c'est l'incarnation du « péché », du mal (*yakè*), de la souillure (*fouonri*), etc. et l'agent de l'État est perçu comme un fainéant, un improductif, un malhonnête, un fourbe, etc. Le vocabulaire politique local identifie le pouvoir à la force (*fann'gi*), les administrés sont pour leur part conçus comme des pauvres, des faibles (*fonn'gifèlè*). Cette perception qui est rarement exprimée de manière explicite devant un allochtone apparaît surtout à travers les adages, expressions et énoncés populaires et aussi les anecdotes comme : « Aucun type de pouvoir ne constitue un chemin droit, sans embûche ni trappe pour le pauvre ». Et face aux propositions de réformes ou de projets censés, enfin apporter le bien-être, il n'est pas rare d'entendre dire que « Le pèlerinage d'un chat à La Mecque ne l'empêche pas d'attraper des souris à son retour », c'est-à-dire que le pouvoir d'État a beau se transformer, changer de main, faire toute sorte de promesses, il ne vivra que de la sueur des administrés.

Ces perceptions vont se traduire dans les attentes et appréhensions. Et elles se manifestent dans les stéréotypes que développent les communautés rurales sur le pouvoir et aussi les praticiens du développement, généralement, conçus comme étant du côté du pouvoir. Elles entraînent un réveil douloureux chez ceux animés par l'excès d'optimisme, comme en témoignent les propos de ce responsable de la CMDT (Compagnie malienne du développement des textiles) « le paysan a le défaut d'approuver tout ce que vous lui dites mais de ne pas l'exécuter » (KONÉ, 1983).

Les représentations et appréhensions des communautés rurales

Les représentations de la décentralisation ont été fonction du type d'informations diffusées par les organes de sensibilisation et aussi des intérêts et des logiques des différents groupes sociaux.

Ainsi, une bonne partie des paysans de Zégoua attendent de la réforme la reprise en main de la gestion du village par les autochtones et la « remise des allochtones à leur place ». Par contre, tel allochtone espère accéder au foncier (terres de culture) grâce à la décentralisation. En effet, la gestion des terres de culture dans cette localité relève du pouvoir exclusif des autochtones. Et toujours par rapport aux oppositions autochtones/allochtones, il était presque partout affirmé : « le maire doit être un des nôtres ». Ceci apparaissait comme une condition nécessaire à son acceptation par les autochtones.

Un autre administré de la même localité de Zégoua compte sur un gain de temps, c'est-à-dire un rapprochement de l'administration des administrés et la fin des tracasseries administratives dans le cadre de la délivrance des documents administratifs.

Ailleurs, dans la commune rurale de Youwarou, ce maître d'eau apprécie la réforme à condition que ce soit effectivement un retour à la tradition, comme annoncé². Il évoque le temps où on ne confectionnait que des habits sans poche aux cadets pour leur

²Le terme de décentralisation a souvent été traduit et compris comme un retour à la tradition.

signifier qu'ils ne devaient rien garder pour eux. Il considère qu'avec la décentralisation, si les redevances sont payées par tous les exploitants aux maîtres des eaux comme par le passé, ceux-ci feront les sacrifices nécessaires et qu'il s'ensuivra un rempoissonnement du fleuve. D'autres informateurs par contre, situés en dehors de ce cercle du pouvoir, pensent qu'avec la décentralisation, les redevances devront servir au développement de la commune et non plus à l'enrichissement de l'État ou des agents des eaux et forêts ou encore aux potentats locaux.

Par rapport au profil type du maire, il y avait aussi des attentes. Et là encore, les avis étaient partagés. Selon les endroits et les avis, une femme peut devenir maire autant qu'un jeune, un étranger et même un homme de caste inférieure ou un descendant d'esclave. Mais si l'on approfondit le débat, des réserves ne tardent pas à se manifester, comme le montrent les propos qui suivent :

– au sujet des jeunes : « Un jeune chien est plus rapide qu'un vieux mais ce dernier connaît mieux la brousse que lui » ;

– quant aux femmes : « C'est la trahison de la femme qui a été à la base de l'assujettissement de la plupart de nos communautés. Le risque que court la commune en choisissant une femme comme maire est qu'en cas de remariage ailleurs pour cause de divorce ou de veuvage, elle emporte vos secrets » ;

– et à propos des hommes de caste inférieure il a souvent été dit : « chez nous chacun a son travail et sa place. Il y a des choses qu'il ne faut pas confier à certaines personnes, sinon ça ne marchera pas ». Ces propos rappellent étrangement ce passage de Amadou Hampâté Bâ (1980 : 182) : « tout le monde n'est pas bon pour n'importe quelle tâche. Les rôles sont partagés par la Providence intelligente ».

Pour ce qui concerne le profil du maire, on peut faire un parallèle avec la situation au Bénin (ANTHOINE, 1998 : 93-94). Les Béninois aussi attendent de leur maire qu'il garantisse la paix et unisse la communauté par un type approprié de règlement des conflits. Mais au Bénin, l'attente des communautés rurales, pour ce qui concerne les qualités de courtier du développement du maire, est beaucoup plus prononcée qu'au Mali. En effet, craignant que l'État ne profite de la réforme de la décentralisation pour les abandonner, les populations rurales béninoises, en contrepartie, attendent du maire l'aptitude à acquérir des fonds à l'extérieur de la commune pour le développement.

Les appréhensions de départ des communautés rurales maliennes, elles, étaient relatives à l'état de dénuement de la population, aux difficultés relatives à la perception des taxes, à la compatibilité entre les nouvelles lois et les normes locales, aux conséquences du taux élevé de l'analphabétisme, etc. C'est dans ce sens que s'exprimait ce villageois lors d'une enquête de terrain : « On dit que c'est le retour du pouvoir au terroir ; mais l'État dispose de gardes et n'arrive pas à récupérer les impôts ; comment est-ce que nous qui n'avons rien allons faire pour y arriver³ ? » Cet autre renchérit : « Je ne peux pas être maire parce que je ne sais que parler. Je ne sais ni lire, ni écrire. Dans ce cas quand vous coiffez ou collaborez avec un lettré, il écrira quelque chose que vous n'avez pas dit et vous aurez des problèmes ».

La constitution des communes rurales (découpage) et les logiques de l'État

Au départ, l'État va exiger des administrés cinq critères pour constituer une commune rurale : les critères socioculturels, démographique (10 000 à 25 000 habitants répartis entre 15 à 25 villages), de distance et d'accessibilité du chef-lieu de commune, de viabilité économique et des critères géographiques et spatiaux.

Mais ces critères ne résisteront pas aux logiques des communautés rurales et ils seront remis en cause lors d'un séminaire officiel tenu à Ségou en 1995. On va y relativiser le rationalisme étatique, la logique des partenaires au développement, et prendre en considération le rationalisme culturel, la logique villageoise. L'État change alors de discours. Ainsi, selon un conseiller du Premier ministre d'alors, les critères initiaux n'avaient été donnés qu'à titre indicatif mais ont tendu ensuite à devenir des conditions de constitution de communes sur le terrain (Diallo, 1996 *in* KASSIBO, 1997 : 11). Aussi, Jérôme COLL (1997 : 41) constate que « la notion de viabilité économique est devenue secondaire car reconnaît-on à la mission de décentralisation, il y a au fond «d'autres viabilités que cette viabilité là» ».

³Avec la décentralisation, la récupération des taxes relève de la compétence des communes alors qu'elle dépendait auparavant de l'État, à travers le ministère de l'Administration territoriale, et avait toujours été difficile.

En fait, la Mission de décentralisation, et à travers elle, l'État, avait été obligée de composer avec les logiques paysannes.

Il faut d'ailleurs noter que les agents de l'État n'ont jamais eu une attitude homogène, que ce soit avant ou après le séminaire de Ségou, face à l'application des critères constitutifs des communes. On a ainsi constaté de leur part dans certaines localités un comportement consistant à trancher les problèmes selon la logique des critères initiaux de viabilité. Mais dans d'autres localités, ils n'ont pas voulu intervenir dans le découpage et ont laissé aller les choses au bon vouloir des populations. L'attitude de l'Administration à Kati illustre la première tendance, comme nous le confirment ces propos du deuxième adjoint du commandant de cercle de l'époque : « il faut construire des entités viables qui pourront se prendre en charge demain. Mais s'il faut créer des communes selon le bon vouloir des administrés, alors qu'elles ne pourront pas s'autogérer, que l'État soit là à les subventionner à coup de millions de CFA, je crois que ce n'est pas l'objectif visé. Nous pensons que notre rôle dans l'encadrement de la population, dans l'accompagnement de ce processus, ce n'est pas de dire ce qui plaît aux populations pour qu'on parle bien de nous, mais de dire ce qui convient à l'avenir, de dire ce qui est durable et de dire aux gens ce qui est l'objectif recherché par le gouvernement. Et bien sûr que ce langage de vérité, il ne plaît pas toujours ».

Par contre, à Sikasso et Kadiolo, l'Administration et la commission de découpage ne veulent pas heurter les désirs des administrés, leurs logiques.

Cette diversité dans l'approche du problème va se répercuter sur la configuration des communes rurales et aboutira à la création de « micro ou macro-communes » ou à la constitution de groupes de contestation.

Découpages communaux et logiques des communautés rurales

Depuis le séminaire de Ségou, partout où il a été tenu compte des volontés locales de regroupement on assista à la constitution de ce qu'on a appelé les micro-communes et les macro-communes.

C'est ainsi que dans le cercle de Sikasso, la commune de Zanton Ziasso n'a que 2 villages et 1 886 habitants ; Diou, dans le cercle de Kadiolo, n'est constitué que de 3 villages totalisant 2 877 habitants, etc. Par contre, la commune de Cinzana dans le cercle de Ségou compte 72 villages, celles de Dilly dans le cercle de Nara en compte 64, celle de Kolondiéba 57, etc.

Dans le cercle de Kati la commune de N'gabakoro Droua ne répond pas aux critères de viabilité géographique et spatiale. Son terroir est constitué de deux tranches séparées par la commune de Moribabougou. Pire, dans le cercle de Dioïla, le terroir de Kokoun, village de la commune de Doumanzana, est enclavé dans celle de Zan Coulibaly.

Mais là où des regroupements autoritaires ont été tentés, on assiste à des frondes. C'est ainsi qu'environ un millier de villages a refusé de participer au processus électoral pour n'avoir pas été rattaché à la commune de leur choix. C'est ainsi que dans le cercle de Diéma, des villages Bambara, dispersés entre plusieurs communes peuplées de Soninké, veulent néanmoins se regrouper en une seule commune, celle des Bambara Massassi. Dans le cercle de Ségou, la capitale du royaume ainsi que d'anciens sites de garnisons ne veulent pas de regroupement les faisant dépendre de localités qu'ils ont eu à assujettir dans le passé. Pour des raisons similaires, dans le cercle de Niono, 5 villages (Wendé, Tomonon, Godji, Tourela et Daouna) se plaignent d'avoir été rattachés de force à la commune de Doura dont le chef-lieu est à environ 5 km de chacun d'entre eux. Ils n'entendent faire partie que de la commune de Niono alors que celle-ci est distante d'environ 100 km. Jérôme COLL (1997 : 41) signale un cas similaire à Koutiala où un village préfère un chef-lieu de commune situé à 15 km à un autre distant de seulement quelques centaines de mètres. Dans le cercle de Dioïla, les villages de Kalaban, Fougani et Sanankoro n'ont pas participé aux élections communales du 2 mai 1999. Car ils ne se reconnaissent pas dans la commune de Benko dont ils relèvent actuellement. Ils sont les villages les plus anciens et n'entendent pas relever d'un village qu'ils auraient installé (KONÉ S., 1997 : 71).

À un autre niveau, même si le regroupement est accepté, la contestation peut porter sur le choix du chef-lieu de commune. Celle-ci peut s'expliquer par le fait que « dans l'esprit des populations, le fait de se

rendre dans un village pour des raisons d'ordre administratif (impôt, pièces d'état civil) conférerait une suprématie de fait à ce village » (KONÉ Y. F., 1997 : 62). Certains ont, ainsi, tenté d'atténuer cette suprématie, d'instaurer un équilibre en convenant au moment de l'alliance que le maire viendrait d'un autre village que celui du chef-lieu de commune. C'est par exemple le pacte conclu entre Tinkolé et Koni. Il fut convenu de faire du premier le chef-lieu de commune et du second, le village d'origine du maire. Ce fut aussi le pacte conclu entre Zégoua et ses villages alliés dans le cercle de Kadiolo.

Un phénomène non moins important, qu'il faut prendre en compte dans la constitution des communes, est le comportement des ressortissants influents des localités installés à Bamako ou dans les capitales régionales. Ces « big men » ont contribué aux scissions des communes ou aux regroupements des villages.

Ainsi, dans la pratique, diverses logiques se sont opposées : celles des communautés rurales et celles de l'État à travers la mission de décentralisation. Comme Y. F. KONÉ (1997 : 63) on peut dire que les micro et macro-communes et les frondes en cours sont l'affirmation d'un sens pratique et l'expression de logiques locales.

Dans les premières réflexions sur la mise en œuvre de la décentralisation, plusieurs partis politiques avaient d'ailleurs opté pour une démarche prudente. Ils proposaient d'aller par étape en transformant d'abord les arrondissements en communes. Et une fois l'expérience acquise en matière de décentralisation, d'autres communes pourraient naître de ces entités... Telle fut la position du MPR selon Konté de Diéma, du BDIA selon Baby de Niono, du Parena et du Miria selon les propos tenus par leurs responsables lors d'un débat télévisé sur les antennes de l'ORTM fin décembre 1999. Mais les autorités opteront pour une autre démarche, le regroupement « volontaire » des villages en communes rurales, soutenues par l'Adema, parti au pouvoir.

C'est cette prudence qui transparait dans le discours de ce responsable de l'opposition de l'époque, le MPR. « Bien comprise, la démocratie c'est la meilleure des choses. Quand on ne comprend pas c'est l'incivisme. On se glorifie de ne pas payer les impôts. On est allé un peu trop vite. C'est pourquoi les inconvénients ont le dessus sur les avantages. C'est un problème de maturité. Chacun ne prend que ce qui l'intéresse. La démocratie ne peut pas tout résoudre, il faut de l'autorité. »

■ Les attentes de l'État : excès d'optimisme ou langue de bois ?

Selon Julien FÉLIX (1998 : 149), l'État organise la décentralisation pour atteindre les objectifs politiques que sont la légitimation de l'État de droit et la participation populaire aux processus de prise de décision. Mais à regarder de près le discours tenu par l'État, on est amené à se poser des questions sur sa cohérence et ses objectifs.

L'affirmation par exemple que « la décentralisation est une exigence démocratique. Au-delà du pluralisme politique et de la transparence, elle autorise sinon favorise l'initiative et le contrôle populaire » (KONARÉ, 1994 : 1) traduit la perception étatique d'un monde rural homogène, sans stratification, ni opposition d'intérêts antagoniques. Or, comme on l'a montré plus haut, des groupes, pour la satisfaction de leurs intérêts de caste, de classe ou de genre, peuvent confisquer le pouvoir en procédant par une exclusion « démocratique », exclusion d'une catégorie de la population insuffisamment organisée ou peu consciente de ses intérêts de groupe au moment de la constitution de la liste du conseil communal...

Il en va de même de l'affirmation, par Boubacar Sada SY (1994 : 7), que les citoyens vont faire en sorte que leurs propres destinées dépendent d'eux-mêmes, que la décentralisation va sécréter plus de richesse dans la mesure où les citoyens auront au niveau local la possibilité sinon l'obligation de sécréter des ressources dont ils vont eux-mêmes directement profiter. Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (1996 : 127) remarque à propos du développement que « tout projet intervient aujourd'hui dans un milieu qui a subi de nombreuses interventions précédentes {...} Cette histoire (des interventions) est aussi tissée de récits de corruption, de clientélisme de despotisme et d'incurie bureaucratique ». On peut remarquer dans le même esprit que la décentralisation n'est pas la première expérience des Maliens en matière de réforme et qu'ils n'ont pas de raisons particulières d'avoir davantage foi en cette dernière qu'en les précédentes.

B. SY (1994 : 7) affirme également que ce sont « les agents qui sont le plus engagés auprès des paysans pour régler leurs problèmes qui

vont émerger ». Là encore, on peut objecter que les paysans ne vont pas voter pour la première fois et se demander pourquoi ce genre d'agent n'a pas émergé à l'occasion des précédentes élections ? Il faut alors évoquer le rôle de l'administration dans la gestion du vote (son attitude à l'endroit de candidats ou de partis) et celui de l'achat des consciences en période électorale, lié aux capacités financières des candidats, à leur degré de libéralité, etc. Un responsable politique nous disait ainsi : « les électeurs ne sont pas francs, ils votent non pas pour soutenir un programme mais par ce qu'ils ont soutiré quelque chose d'un candidat ».

En ce qui concerne enfin les ressources, l'État affirme que la décentralisation va apporter d'une part, la bonne gouvernance, la gestion des ressources dans le sens des préoccupations des administrés et d'autre part, une mobilisation des ressources locales grâce au développement du civisme et de l'exploitation de toutes les potentialités locales (TRAORÉ M. L., 1994 : 2). Là encore, il faut remarquer que les administrés et particulièrement, les communautés rurales n'en sont pas à leur première expérience de la gestion de proximité. Celle-ci a précédé de longtemps la réforme de la décentralisation, avec la constitution d'associations villageoises (AV), d'associations de parents d'élèves (APE), de centres de santé communautaires (Cescom), etc. Non seulement ces structures n'ont pas été à l'abri de la corruption, mais leurs responsables se sont fréquemment servi de la tradition pour échapper à tout contrôle (BÉRIDOGO, 1997 : 24), ne serait-ce que parce que traduire le voisin devant une autorité non traditionnelle (administration, justice, gendarmerie, etc.) revient à opérer une rupture définitive et irrémédiable et que les villageois préfèrent avoir recours à la rumeur.

Par ailleurs, face aux inquiétudes ou à l'indifférence des interlocuteurs dans les zones rurales par rapport à la réforme, l'État va recourir au mythe. Il fera de la décentralisation une réconciliation du Mali avec son passé, un passé profané par la colonisation et l'État post-colonial. On écrira ainsi que « actuellement, nous avons un État extrêmement centralisé dont nous avons hérité et qui est en totale rupture avec l'organisation ancienne de notre pays » (SY, 1994 : 7). Et selon l'État, à travers la Mission de décentralisation, la décentralisation n'est pas un fait nouveau. C'est un mode d'administration précolonial. Et un document sera élaboré pour le « démontrer » (TOÉ, 1997). Selon

ce document « au Mali, aussi longtemps que l'on remonte dans l'histoire, l'héritage politique et culturel est riche d'exemples d'États organisés fonctionnant sur la base de codes de référence à travers lesquels le peuple se retrouve et se reconnaît » (Toé, 1997 : 7). Et au sujet de l'empire du Mali, le même auteur (1997 : 15) mentionne « la très forte décentralisation de l'organisation économique, sociale et politique qui facilitait l'adhésion des citoyens au système. Les communautés villageoises, les provinces au sein d'un royaume, jouissaient de larges pouvoirs d'autogestion en contrepartie du paiement de l'impôt. Il en était de même pour les royaumes vassaux vis-à-vis du pouvoir central ».

Ce n'est pas la première fois qu'on se réfère au passé pour expliquer et légitimer le présent au Mali, le présent étant présenté comme une répétition du passé. Et le recours aux ancêtres permet de rassurer le monde rural, généralement hésitant ou résistant aux innovations. Car presque partout au Mali, quelle que soit la religion pratiquée, les ancêtres demeurent toujours une référence. Adorés et vénérés, ils sont sensés n'avoir posé que des actes parfaits. Suivre donc leurs traces ne peut pas conduire à l'erreur. C'est ce qui faisait dire à Roger BASTIDE (1971 : 182) que « les changements pour réussir [...] doivent se faire dans la direction où les ancêtres ont déjà travaillé ».

Or, il n'y a pas de preuves attestant que le Mali précolonial a connu la décentralisation, mais l'État a préféré le mythe à l'histoire, l'idéologie à la science, négligeant les références scientifiques qui existent en la matière⁴. La décentralisation est un phénomène nouveau, imposé par des concours de circonstances internes et externes et non une résurgence du passé ou une quelconque restitution de l'histoire. Comme on l'a déjà remarqué, un de ses objectifs les plus déterminants a été de trouver une réponse aux crises sociales qui secouaient le Mali, notamment la rébellion touarègue qui sévissait au Nord depuis 1990 et les revendications paysannes consécutives à la révolution de mars 1991. COULIBALY (1994 : 12) remarque ainsi que « l'outil décentralisation a servi d'alternative au "statut particulier" des régions du Nord réclamé par les insurgés afin d'éviter la partition du pays ».

⁴Cf. DIAKITÉ (1980) et l'article de B. Kassibo dans cet ouvrage.

Conclusion

Si la réforme de la décentralisation fut partiellement imposée ou suscitée par les bailleurs de fonds (Institutions de Brettons Woods et coopération bilatérale), elle arrivait donc à point nommé pour l'État malien au début des années 1990. Selon Julien FÉLIX (1998), ces acteurs (État et bailleurs de fonds) furent d'ailleurs animés par des logiques différentes, voire opposées. Et dans la mise en œuvre de la réforme, tout le long du processus, ce sont les logiques d'État et celles des administrés qui se sont affrontées.

Dans certains pays comme le Bénin et le Burkina Faso, on constate un enlisement de la décentralisation lié aux craintes d'une nouvelle gouvernamentalité (JACOB, 1998). Au Mali au contraire, on a constaté une certaine précipitation dans la phase de constitution des communes. Mais dans le passage à la phase électorale, le même comportement dilatoire, certainement pour les mêmes raisons, s'est retrouvé chez les autorités maliennes. Néanmoins, après les élections communales de mai et juin 1999, les maires, les bureaux communaux et les conseils ont été installés durant le dernier trimestre de l'année 2000. Le Haut Conseil des collectivités a été installé en octobre 2001. Les secondes élections communales ainsi que la mise en place des différents organes ont eu lieu en 2004. L'exercice du pouvoir à la base est donc en cours. Mais après l'appropriation de la mise en œuvre de la réforme par la « base », procédera-t-elle à une appropriation de la gestion du pouvoir ? Celle-ci sera en tout cas filtrée par les logiques locales de gestion. En effet, tout montre que la gestion communale du pouvoir est orientée par des logiques locales de gestion reflétant des configurations sociales locales qui ne sont pas nécessairement équitables. Et comme le dit Niasse (1996 *in* JACOB, 1998 : 131), la décentralisation ne changera rien à l'état de dénuement matériel des campagnes. Les résultats de la décentralisation seront fonction des « capacités réflexives et transitives des représentés » (JACOB, 1998 : 131) mais surtout des ressources naturelles et humaines disponibles et de l'efficacité des mécanismes de contrôle extérieur aux communes, donc des réponses apportées aux logiques locales de gestion.

Bibliographie

- ANTHOINE C., 1998 –
Pratiques et perceptions d'un appareil
étatique en voie de décentralisation :
le cas du Bénin. *Bulletin de l'Apad*
16 : 82-97.
- BÂ A. H., 1980 –
*Vie et enseignement de Tierno Bokar
le sage de Bandiagara.*
Paris, Éditions du Seuil.
- BÂ KONARÉ A., 1984 –
Approche du Mali, panorama
historique. *Notre librairie, revue
du livre, Afrique, Antilles, océan
Indien, littérature malienne
au carrefour de l'oral et de l'écrit,*
75-76 : 15-29.
- BASTIDE R., 1971 –
Anthropologie appliquée.
Paris, Petite Bibliothèque Payot.
- BÉRIDOGO B., 1982 –
*Le système de parenté et les rapports
de production chez les Sénoufo
Cygala du Folona.*
Thèse de doctorat de 3^e cycle,
univ. Paris-V, René Descartes.
- BÉRIDOGO B., 1997 –
Processus de décentralisation au Mali
et couches sociales marginalisées.
Bulletin de l'Apad, 14 : 21-34.
- BÉRIDOGO B., 1998 –
Compétition des acteurs sociaux
pour le contrôle du pouvoir
et des ressources dans la commune
rurale de Zégoua (Mali).
Bulletin de l'Apad, 16 : 99 -111.
- BLUNDO G. B., 1998 –
Logiques de gestion publique
dans la décentralisation sénégalaise :
participation factionnelle et ubiquité
réticulaire. *Bulletin de l'Apad*,
15 : 21-47.
- COLL J., 1997 –
Des dynamiques villageoises
au service d'une « démocratie
décentralisée ». Le cas de Mali-Sud.
Bulletin de l'Apad, 14 : 35-57.
- Constitution du 22 septembre 1960.*
- COULIBALY M., 1994 –
La décentralisation... pour quoi faire ?
Décentralisation, journal d'information
et de réflexion sur la décentralisation,
Bamako : 12.
- DAKOUO G., 2002 –
*Femme, pouvoir et décentralisation
au Mali, les femmes maires
des communes rurales de Baye
et de Yognogo.* Mémoire de maîtrise,
anthropologie, univ. du Mali, Flash,
Bamako.
- DIAKITÉ D., 1980 –
*Les fondements ethno-historiques
de l'Empire du Mali.* Thèse
de doctorat de 3^e cycle, Paris-VIII.
- DRAMÉ H., 1998 –
Décentralisation et enjeux politiques :
l'exemple du conflit casamançais
(Sénégal). *Bulletin de l'Apad*,
16 : 113-128.
- FÉLIX J., 1998 –
L'élaboration de la politique
de décentralisation au Mali :
des logiques plurielles.
Bulletin de l'Apad, 11 : 148-160.
- HESSELING G., LOCOT T., 1997 –
Femmes, pouvoir, société.
Politique africaine, 65 : 3-20.
- JACOB J.-P., 1998 –
L'enlisement des réformes
de l'administration locale en milieu
rural africain. La difficile négociation
de la décision de décentralisation par
les États et les intervenants externes.
Bulletin de l'Apad, 15 : 119-137.

- KASSIBO B., 1997 –
La décentralisation au Mali : état des lieux. *Bulletin de l'Apad*, 14 : 1-20.
- KONARÉ A. O., 1994 –
Éditorial. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation*, Bamako : 1.
- KONÉ S., 1983 –
Les structures sociales du Baninko face à l'opération coton.
Thèse de doctorat 3^e cycle, Paris-VII.
- KONÉ S., 1997 –
La décentralisation face à l'ordre ancien. *Bulletin de l'Apad*, 14 : 67-75.
- KONÉ Y. F., 1997 –
Les micro-communes : expressions de logiques locales. *Bulletin de l'Apad*, 14 : 59-66.
- LEMARCHAND R., 1998 –
La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social. *Bulletin de l'Apad*, 16 : 9-17.
- Loi n° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996.*
- MISSION DE DÉCENTRALISATION, 1994 –
La Mission de décentralisation et ses tâches. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation* : 4, 5, 6.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1996 –
Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social. Paris, Karthala.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 a –
Chefs et projets au village (Niger). *Bulletin de l'Apad*, 15 : 65-89.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 b –
Quelques éléments de réflexion autour de la décentralisation comme objet de recherche. *Bulletin de l'Apad*, 16 : 165-171.
- Ordonnance n° 77-44/CMLN du 12/07/1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali.*
- SALL L., 2002 –
Femme, pouvoir et décentralisation au Mali, les femmes maires des communes rurales de N'gabakoro Droit et de Dombila.
Mémoire de maîtrise, anthropologie, univ. du Mali, Flash, Bamako.
- SINIKKA F., KONÉ P. M., 1996 –
Études sur les implications des femmes au processus de décentralisation au Mali.
Rapport final, Bamako.
- SOUMARÉ H., 2000 –
Femmes rurales et décentralisation au Mali : quelles perspectives ? *Recht in Afrika* : 57-70.
- SY B. S., 1994 –
La décentralisation va amener des changements d'attitudes. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation*, Bamako : 7.
- TOÉ R., 1997 –
Décentralisation au Mali : ancrage historique et dynamique socio-culturelle. Bamako, Imprim Color.
- TRAORÉ M. L., 1994 –
Un entretien avec l'ancien ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, Mamadou Lamine Traoré. *Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation*, Bamako : 2.
- TRAORÉ O., 1986 –
La libre administration des collectivités territoriales dans les pays africains : le cas du Mali. 2 tomes.
Thèse pour le doctorat nouveau régime, univ. de Bordeaux-1, faculté de droit, des sciences sociales et politiques.

Béridogo B. (2006)

Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali

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,
199-217

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