

Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes

Catherine Quiminal
Socio-anthropologue

Introduction

Les hypothèses qui seront ici développées s'appuient sur des enquêtes menées de 1997 à 2001 dans les villages de migration, à Kayes, à Bamako et en France.

Le projet de décentralisation voit le jour alors qu'un processus de bouleversement des rapports sociaux est déjà en cours dans la région de Kayes se confrontant aux hiérarchies villageoises, au clientélisme local, au dirigisme arbitraire de la politique nationale. Ce processus est directement lié au développement sans précédent d'un mouvement associatif que les émigrés ont impulsé dès les années 1980 et auquel ils participent encore activement aujourd'hui.

La décentralisation a été interprétée par un grand nombre des leaders associatifs comme un cadre politique susceptible de légitimer leurs initiatives, de leur conférer une nouvelle dimension, de favoriser leur insertion citoyenne, effaçant ainsi la suspicion locale et nationale qui pèse sur eux en tant que migrants. À certaines conditions, les notions d'intérêt collectif et de bien public introduites dans les villages à l'occasion des projets de développements impulsés par les associations d'émigrés : écoles, distribution d'eau potable, barrages, routes entraînent la recomposition des alliances, donnent forme et

contenu à la politique des communes. Ces dernières sont instituées comme lieu de construction du politique par une élite représentante de la collectivité, tirant son identité vers la réalisation du bien commun, arrimant sa légitimité à la responsabilité sociale assumée.

La décentralisation peut, inversement, contribuer à l'accentuation des contradictions entre émigrés et résidents, émigrés et nationaux, consacrer la rupture toujours menaçante entre les présents et les absents, en excluant les absents du jeu politique, leur faisant ainsi payer leur défection-désertion, condamnant leur volonté de combler la distance immanquablement créée par la migration à ne s'exercer que sur un plan économique. « On loue leur courage, leur sacrifice, leur fidélité... Mais au fond, ce discours, aussi sincère soit-il, et en oubliant à qui et à quoi il est destiné, ne cache-t-il pas quelque chose d'autre ? De l'envie, de la jalousie, voire de la haine et, en tout cas, l'intention assurément d'intenter un procès à ces transfuges qui peuvent s'avérer être de sérieux concurrents sur tous les plans, non seulement sur le plan économique et social, mais aussi dans tout le système de rapports de forces matérielles et symboliques » (A. SAYAD, 1998). Le risque local et national d'intenter un procès d'altérité aux émigrés afin de les neutraliser politiquement est bien réel.

C'est à la confrontation des termes de cette alternative qu'on s'attachera ici.

■ Constitution d'une dynamique régionale spécifique

Ce qui domine l'histoire de la région de Kayes durant les quarante dernières années est l'extraordinaire mobilité internationale des hommes. Initiées au lendemain de l'indépendance (1960), les migrations vers la France se caractérisent par le maintien d'un lien fort avec le village ; c'est la nature de ce dernier et les transformations qui en découleront qui vont changer.

Partis pour des raisons économiques, mais aussi avec le désir de prendre leur distance par rapport au système de dépendance en vigueur dans leur famille, aux hiérarchies villageoises pour certains, notamment les émigrés d'origine captive, les jeunes cadets, entre 16 et 20 ans vont rapidement s'apercevoir qu'ils ne peuvent échapper à la dette qu'ils ont contractée en abandonnant le travail de la terre. Contraints de s'appuyer sur les réseaux déjà existants en France pour se loger, trouver du travail... ils seront l'objet, dès leur arrivée, d'un fort contrôle social de la part des ressortissants de leur communauté. Ceux qui ont tendance à oublier leurs devoirs sont rappelés à l'ordre par leurs aînés résidant en France. Les demandes du chef de famille au village doivent être honorées. Ce dernier entend disposer d'une partie non négligeable du ou des salaires de ses fils émigrés. Les envois d'argent confirment son autorité, lui permettent de perpétuer son pouvoir sur le *ka* (maisonnée).

Durant cette période, la migration des jeunes n'entame pas fondamentalement l'ordre familial et villageois. Le système terre/argent¹ mis en place par les anciens continue à fonctionner sous leur domination. Il existe bien des tensions entre les émigrés et leur famille mais les rapports sociaux n'en sont pas fondamentalement bouleversés. Un réel mouvement de transformation ne s'amorce qu'à partir du moment où les migrants se constituent en force sociale au regard du village par le biais d'associations loi 1901 regroupant tous les ressortissants en France d'un même village.

Ces associations vont passer des caisses villageoises à des fins d'entraide entre immigrés originaires d'un même village à des associations loi 1901 dont l'objectif est le développement par les ressortissants en France de leur village d'origine. Il s'agit d'un mouvement massif, plus de 400 associations dont 320 dans la région de Kayes. Les raisons de l'ampleur de ce mouvement sont multiples et convergent vers un élargissement d'un champ démocratique en France et au Mali, au sens où il va, globalement, avoir pour effet l'accroissement des opportunités pour les migrants et pour les villageois et villageoises d'exercer leur libre initiative dans un

¹Nous entendons par là l'articulation, nécessaire au maintien de la maisonnée (*ka*) au village, entre la production agricole familiale et les transferts monétaires assurés par les migrants.

cadre institutionnel qui substitue l'allégeance à la loi à celle à des personnes.

Une telle affirmation doit être démontrée et n'a de sens qu'au niveau du processus d'ensemble que met en branle le mouvement associatif, et non au niveau de tel ou tel projet, à l'issue parfois incertaine. Les associations sont des lieux de débats, d'initiatives, mais aussi de tensions, de conflits parfois sanglants. Elles ont à porter et résoudre des problèmes internes : hiérarchie, mobilisation des associés, plus récemment, appartenances partidaires, leurs relations avec différents interlocuteurs : les pouvoirs villageois, les institutions régionales, l'État malien, les ONG, des collectivités locales lors de jumelage, des régions, enfin, l'État français², par le biais de la coopération décentralisée ou pas – voire la Communauté européenne. Toutes ces relations s'organisent autour d'une ou de plusieurs initiatives particulières concernant un ou plusieurs villages.

Le développement du processus associatif

Si le mouvement associatif a connu une telle ampleur en France, c'est fondamentalement parce qu'il permet à chaque immigré de construire sa dignité, d'assumer des responsabilités sociales, de trouver son champ d'action dans un univers discriminant qui valorise la qualité de citoyen et la refuse à l'étranger. C'est aussi en vue de contrôler les formes de l'échange, d'agir sur les causes qui ont rendu les départs nécessaires. Il tente, en quelque sorte, de suppléer à des institutions déficientes : famille, chefferie, État, incapables désormais d'assurer la reproduction des siens.

Les associations élaborent des réponses collectives à des besoins, des aspirations qui se sont précisées, définies durant les séjours en France.

²Les rapports avec une ONG, ou avec une institution étatique française ne sont pas de même nature. Les seconds se jouent à des niveaux politiques divers, leur complexité est plus grande. Ils s'inscrivent dans une tout autre histoire et mériteraient à eux seuls une étude particulière. Nous ne les citons ici qu'à titre indicatif.

En leur sein, se forge l'esprit de responsabilité sociale. Chacun cotise, en vue de répondre à des besoins ressentis par tous comme vitaux. Le consensus, en général, se fait autour de projets permettant d'accroître les capacités des différents acteurs locaux.

Les femmes (maternités, puits) et les enfants (école, santé) figurent parmi les premiers agents dont il convient de se préoccuper. La responsabilité sociale n'est pas contradictoire avec « l'esprit de calcul ». Les migrants entendent contrôler leurs envois d'argent, plutôt que de répondre aux injonctions, non pertinentes à leurs yeux, du chef de famille. L'ensemble des « innovations », dans la majorité des cas, mesurées, peut se heurter aux stratégies de survie menées par les anciens, il peut également remettre en cause peu ou prou les hiérarchies villageoises.

D'autant plus que pour être menés à bien, les projets des migrants doivent trouver des relais sur place. On assiste alors à une prolifération d'associations se référant à une culture politique élaborée ailleurs. Pas d'école sans association de parents d'élèves, d'induction d'eau potable sans association pour la gestion de l'eau... de puits ou petites retenues d'eau sans associations de femmes pour l'entretien des jardins maraîchers ou la vente de leurs produits.

En intervenant sur la privation des « capacités élémentaires » (mortalité prématurée élevée, mortalité des femmes en couches, malnutrition, morbidité persistante, fort taux d'illettrisme) les réalisations des migrants quelle que soit leur échelle, libèrent les capacités d'initiatives³ et permettent la valorisation des savoir-faire. Ceci est particulièrement frappant en ce qui concerne les jeunes et les femmes.

Bref, nous voulons donc insister sur la multiplication des acteurs qui surgissent de ces initiatives et des opportunités qui leur sont offertes, des possibilités d'expression qui leur sont ouvertes à des degrés divers. Ce mouvement est difficilement contrôlable par l'ordre villageois ou familial qui dépend de plus en plus de la migration jusque et y compris dans les formes que prennent les relations d'autorité. De nouveaux savoir-faire économiques, sociaux et politiques se dessinent. Deux facteurs viennent renforcer cette configuration sociale brouillonne et inédite que trouvera la

³J'emprunte la notion de capacités élémentaires à Amartya SEN (2000).

décentralisation : le regroupement des associations de ressortissants sur la base de plusieurs villages (jusqu'à 40), et la nécessité pour ces associations de trouver des financements extérieurs à la mesure de leurs nouvelles ambitions. Les cotisations individuelles prélevées sur les salaires ne suffisent plus.

Le regroupement des associations villageoises, préfiguration des communes

C'est après avoir pris conscience des limites des micro-projets à l'échelle d'un seul village qu'un certain nombre d'associations d'immigrés en France décident de se regrouper afin d'intervenir de manière plus cohérente à une plus grande échelle : cercles, arrondissements (C. QUIMINAL, 1994). Leur objectif est d'accumuler, de mobiliser le capital nécessaire (humain technique ou financier) pour moderniser l'agriculture vivrière, diversifier les activités des villageois, établir un nouveau rapport ville/campagne, dans lequel la campagne ne constituerait plus un simple lieu archaïque d'attente avant d'émigrer mais un lieu attractif pour des citadins en mal d'emploi. Elles se proposent d'intervenir sur plusieurs fronts principalement : une meilleure gestion de l'épargne, la prise en charge d'infrastructures permettant aux initiatives locales de se développer, l'éducation et la formation, mais aussi et par voie de conséquence sur le front politique.

Elles se préoccupent des problèmes d'infrastructures au niveau de l'arrondissement, de la maîtrise de l'eau (petits barrages, puits), de la communication et des transports (lignes téléphoniques, radio rurale, « bâché », camionnette bâchée utilisée pour transporter hommes et marchandises), de la répartition des cultures en fonction des possibilités écologiques de chaque village et des capacités d'écoulement des produits. Cet ensemble de préoccupations contribue à la possibilité de valoriser des emplois ruraux non agricoles.

En matière d'épargne, les associations tentent de rompre avec les pratiques de thésaurisation qui dominent dans les familles, faute de système sûr de valorisation et de contrôle sur place. En effet, les demandes de crédit sont importantes et, en l'absence de réponse, leurs initiatives peuvent périlcliter. Elles mettent sur pied des struc-

tures locales d'épargne et de crédit. Elles répondent avec l'aide de certaines ONG aux demandes de formation que font naître leurs initiatives : sages-femmes, puisatiers, réparateurs de pompes.

Ces regroupements des associations de ressortissants permettent la circulation de l'information, les échanges d'expériences intervillageoises, une meilleure connaissance des besoins de la population : ils tentent de mettre un peu d'ordre dans le foisonnement d'initiatives pouvant aboutir à une perte de force, d'énergie, à des concurrences néfastes, à une mauvaise utilisation des ressources. Ce faisant, ils contribuent à l'instauration de nouvelles relations d'autorité fondées sur la responsabilisation sociale et la compétence.

Ce passage à une dimension et à des ambitions plus importantes à la fois nécessite et favorise les rapports avec des bailleurs de fonds, des ONG, des jumelages, la coopération décentralisée (France). On ne peut citer ici la totalité des ONG œuvrant dans la région. Il suffit de noter que pas un pays occidental n'est absent (y compris les USA). Le Japon et la Chine sont présents. Les ONG, d'obédiences diverses, interviennent dans tous les secteurs d'activité : santé, école, hydraulique, religion, agriculture, artisanat, tourisme, épargne, logement, expertises, formation y compris l'apprentissage à la décentralisation et à la démocratie.

Conflits, négociations, font partie du jeu politique local auquel les migrants participent activement.

■ Décentralisation, démocratie et migrations internationales

Les associations n'entendent pas se laisser déposséder de leurs initiatives, elles n'ont pas hésité à envoyer des « ambassadeurs » tant au niveau local, régional que national afin d'en défendre la pertinence.

L'ensemble des activités menées par les associations de ressortissants en France de la région de Kayes sont pensées, notamment

par les leaders, comme des activités citoyennes, donnant sens à leur migration, leur permettant de conserver l'estime de soi. Aussi, n'ont-ils pas hésité à envoyer des représentants à la Conférence nationale de juillet-août 1991 ayant pour objectif d'élaborer une nouvelle Constitution. Souvent en alliance avec des représentants de la paysannerie, anciens migrants pour certains d'entre eux, ils ont pesé, à la surprise des partis politiques, sur certaines orientations de la nouvelle constitution. Notamment, ils ont obtenu deux sièges de députés (non encore pourvus en raison de dissensions politiques et des difficultés à organiser les élections en France) pour les émigrés en France. Dès 1993, lors de la promulgation de la loi déterminant « les conditions de la libre administration des collectivités territoriales » les associations s'interrogent sur les possibilités que leur offre le processus de décentralisation définissant trois niveaux d'autorité (région, cercles et communes), chaque niveau bénéficiant de ressources financières et d'équipement propres. Elles envoient des émissaires afin de négocier le contour des communes lorsqu'il met en cause leurs propres regroupements.

Kayes et ses communes

La population dans la région de Kayes est essentiellement rurale, 926 000 ruraux pour une population de 1 067 000 personnes, selon les estimations officielles. Le découpage prévoyait quatre-vingt onze communes rurales comprenant chacune un minimum de dix mille habitants. Les centres ruraux potentiellement éligibles au statut de chefs-lieux de commune étaient au nombre de cent vingt et un, parmi lesquels ont émergé, non sans heurts, cent onze centres communaux dont treize communes urbaines, alors que seulement sept étaient prévues et dans un délai de huit ans. Pour beaucoup, ces communes urbaines qui ne sont que des villages n'ont vu le jour que faute de pouvoir s'entendre avec les villages voisins. Au total, sur les quatre-vingt onze communes prévues, cinquante-huit n'ont pas posé de problèmes. Trente-trois ont été l'objet de discussions auxquelles les migrants ont activement participé.

Les associations sont également intervenues sur la composition des listes et sur le choix des futurs maires. Il s'agissait de favoriser les forces ouvertes à leur participation à ces nouvelles formes de pou-

voir ou de s'opposer à certaines autorités traditionnelles hostiles à leurs initiatives. Les enjeux étaient d'autant plus importants que la commune se voit attribuer un certain nombre de fonctions directement en rapport avec leurs interventions. En ce qui concerne les projets portant sur les infrastructures : dispensaires, maternités, centres de santé communautaires, routes et communications classées dans le domaine communal, le premier cycle de l'enseignement fondamental, ils seront du ressort des communes. Quelle place les associations qui les ont financés ou entendent le faire peuvent-elles y occuper ?

Les communes peuvent bénéficier de financements étrangers et sont habilitées à signer des conventions avec des partenaires étrangers. Les associations de migrants sont particulièrement concernées, elles qui sont très actives dans la recherche en Europe, de fonds pour leurs initiatives au pays.

Les enjeux sont donc bien réels pour les associations d'émigrés qui voient ainsi se dessiner la possibilité d'un nouveau lien avec leur pays d'origine, grâce à des actions qui ne relèveraient plus de la dette mais de pratiques citoyennes.

Analyse des textes de loi, participations aux colloques, séminaires, rencontres organisées par la mission de décentralisation, en France et au Mali, organisation de débats au sein de la communauté malienne font, dès 1993, partie des activités des associations⁴.

Le processus en région parisienne

Durant les trois années qui ont précédé les élections, de nombreuses réunions concernant la décentralisation se sont tenues dans les foyers, des bourses du travail (l'investissement de lieux publics témoigne de

⁴Avant d'aborder les principaux thèmes qui ont été au cœur de ces débats, il faut signaler la connaissance très précise des différents textes mis en circulation par la Mission de décentralisation au Mali, par les leaders les plus actifs. Des textes comme le « manuel de formation au redécoupage territorial », « stratégie de formation » ou les textes de lois « déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales » portant sur les différentes fonctions et attributions des communes, ont abondamment circulé et fait l'objet de nombreuses discussions et interprétations. Des cassettes en langue soninké ont également été distribuées à de nombreux ressortissants résidant en France.

l'insertion des migrants en France) ; les unes étaient convoquées à l'initiative des associations, les autres par des représentants de l'État malien ou des partis politiques.

Président de la République, ministres, hauts responsables de la fonction publique ont multiplié leurs interventions auprès des émigrés maliens en France. Paradoxalement, ces rencontres sont considérées comme des moments privilégiés de l'ancrage de la politique de l'État dans la société civile, comme un moyen efficace de diffuser les orientations de la politique nationale dans les villages. Elles peuvent regrouper plusieurs centaines de personnes ou s'adresser plus particulièrement aux leaders d'associations entre (50 et 100). Le ou les représentants officiels de la décentralisation exposent les objectifs de la réforme : « Nous essayons de créer un véritable État, un État qui est fort en haut et désagrégé en bas n'est pas un véritable État. Il faut que les citoyens fassent un effort de réconciliation, qu'ils prennent en considération les initiatives locales, que les vrais acteurs puissent jouer leur rôle de relais et prennent en charge la partie "production" du développement. Mais pas de manière anarchique. L'État doit jouer un rôle de coordinateur. Le vrai problème c'est la terre. Les clans réclament que la terre leur revienne et que les villages soient ordonnés autour d'eux. Ils disent, on ne fera rien tant que l'État ne nous l'impose pas. Certains font resurgir des conflits anciens annulant tout effort de conciliation. Nous ne sommes pas là pour régler des conflits d'il y a cinquante ans mais pour permettre aux actifs de l'être ».

Foncier, impôts, accès aux ressources, formes de l'expression politique sont autant de thèmes débattus parfois âprement. Mention est toujours faite du rôle que l'État entend faire jouer aux migrants, la plupart du temps un rôle d'explication, d'accompagnement de la décentralisation, de mise en relation avec des ONG, de bailleurs de fonds enfin. « Il faut montrer vos compétences ». Une grande importance est accordée aux aspects financiers de leur contribution de même qu'aux efforts que les associations doivent faire pour ne pas déclencher des conflits qu'en leur absence, elles ne peuvent gérer à distance.

Les questions posées par les émigrés varient en fonction de leur position politique et de leur position par rapport aux structures villageoises.

Les uns reprochent à la réforme d'être importée et de nier l'histoire locale ; « Comment avoir une politique de développement en niant la base culturelle du pays ? » « On nous a parachuté des structures. Pourquoi l'État n'a pas essayé de voir comment, à partir de nos traditions, on peut faire une commune ? »

Les autres estiment au contraire que des « analphabètes », peu rompus aux pratiques démocratiques, au maniement de la loi, comme le sont, selon eux, la majorité des notables des villages, ne sont pas aptes à impulser des dynamiques de développement. Ils considèrent que la place des migrants n'est pas clairement désignée alors qu'ils sont ceux qui font vivre la région. Ils posent également des questions concernant la part des impôts, des taxes qui reviendra aux communes. Ils demandent des précisions quant au contrôle qu'ils peuvent avoir sur le budget de la commune. « Comment les Maliens de l'extérieur peuvent-ils prendre part à la mise en place du personnel pour qu'il y ait coordination entre leurs actions et les pouvoirs locaux ou nationaux suivant les cas ? »

Tous s'interrogent sur le rôle de l'État au niveau local : va-t-il sous prétexte de décentralisation abandonner les communes à elles-mêmes ? Qu'en est-il de ses responsabilités en matière de santé, d'éducation et, point qui préoccupe tout particulièrement les habitants de villages frontaliers avec la Mauritanie, en matière de sécurité. Les villageois devront-ils continuer à assurer eux-mêmes leur sécurité ?

Enfin, les divisions partidaires auxquelles les associations avaient échappé du temps de Moussa Traore et du Parti unique traversent largement les débats notamment à propos de qui peut se présenter aux élections : uniquement les personnes affiliées à des partis ou également des « indépendants » ?

Les réunions internes aux associations ou aux regroupements d'associations

Outre les débats politiques de fond, les associations réfléchissent sur les opportunités que la réforme leur offre ou les difficultés qu'elle suscite. Un des points centraux de leur réflexion a été de définir la place qu'ils vont pouvoir occuper dans les conseils municipaux.

En définitive, nous avons pu dégager trois types de conception des rapports entre les associations et la structure de pouvoir communal :

- la commune comme support, relais, voire légitimation des projets, tant d'un point de vue financier, économique que du point de vue des nouveaux rapports sociaux nécessaires à l'adhésion des populations aux innovations impulsées par les initiatives des migrants. La commune comme lieu de construction de nouvelles relations politiques ;
- la commune comme structure à manipuler, instrumentaliser, pour imposer le point de vue des associations sur le développement et changer les rapports de force locaux ;
- la commune comme entité étrangère à la vie des populations, à leur forme de régulation des conflits, imposée de l'extérieur et de ce fait pouvant contrarier ou contrôler de trop près les activités des associations.

La position des associations est directement liée à la nature des rapports qu'elles entretiennent avec le pouvoir villageois et souvent à la position sociale et hiérarchique de leurs leaders. Elle s'inscrit également dans l'histoire des villages et de leurs relations.

Déplacements des leaders associatifs à Kayes

Les leaders associatifs n'ont pas épargné leurs efforts en direction des futures communes, ils ont rencontré les responsables locaux de la décentralisation (Grem et Glem), expliqué leur position quant à tel ou tel regroupement. Ils ont parfois réussi à imposer leur point de vue auprès de la mission de décentralisation après avoir rallié la majorité des villageois à leurs propositions. Ils ont dans d'autres cas accepté la formation de deux communes limitrophes pour l'ensemble des villages regroupés dans une même association de ressortissants (Guidimakan Keri Kaffo, Kemene Tambo), afin d'éviter des conflits hérités du passé. Partagés, à propos des conditions d'éligibilité, les uns, engagés depuis peu dans la lutte politique, militants dans un parti, défendaient l'idée qu'il était nécessaire d'appartenir à un parti pour présenter une liste ; les autres défendaient la possibilité de listes indépendantes, les partis politiques selon eux reproduisant des pratiques clientélistes plus

que démocratiques, introduisant des divisions fictives (les défenseurs de listes indépendantes, même lorsqu'ils ont remporté les élections, reconnaissent aujourd'hui, tout en le déplorant, la faiblesse d'une telle position : « Si on est hors parti, on se met hors du jeu réellement politique »).

Enfin, ils ont eu une influence non négligeable sur la composition des listes.

Une forte présence des anciens émigrés parmi les élus

Les résultats des élections concernant les communes à forte immigration font apparaître l'importance des anciens immigrés dans les conseils communaux, quel que soit le parti dominant. Les anciens immigrés ont joué dans la région de Kayes le rôle joué par certains diplômés, lettrés dans d'autres régions. Ces derniers semblent peu attirés par des responsabilités au niveau local et préfèrent tenter leur chance soit à Kayes, soit à la capitale.

Trois configurations se dégagent :

- les listes consensuelles, répartissant les candidats, grâce à de savantes négociations, en respectant les appartenances villageoises, lignagères, associatives, lesquelles peuvent se recouvrir en privilégiant les compétences reconnues ;
- les listes où chaque village est représenté, mais en fonction des capacités antérieurement prouvées des individus choisis, ces listes doivent souvent affronter l'ire ou l'inquiétude des chefs de village et de leur lignage ;
- les listes investies et contrôlées par les membres d'un ou plusieurs lignages dominants.

Dans ces trois configurations, la place des anciens migrants est importante, quelle que soit leur appartenance (politique, statutaire, associative). Aucune ne peut ignorer les dynamiques associatives multiples, l'ouverture du champ démocratique et le désenclavement national, international, désormais largement à l'œuvre dans la région. Elles doivent, toutes les trois, compter avec leurs migrants actuellement en France.

La mairie et ses migrants

La décentralisation intervient dans la région de Kayes à un moment où le mouvement associatif est particulièrement intense et diversifié. Ce dernier touche toutes les catégories de la population : les hommes et les femmes, les jeunes et les moins jeunes, les cultivateurs mais aussi les artisans, les commerçants, les instituteurs, les infirmiers, les villageois et les émigrés. Il a une dimension locale, régionale, mais aussi internationale. Les jumelages avec des villes européennes sont nombreux ainsi que les accords de coopération décentralisés : la France, la Suisse, la Hollande, l'Allemagne, les USA, le Japon... C'est avec l'ensemble de ces acteurs déjà à l'œuvre que les communes doivent compter pour mener à bien les tâches de « développement économique social et culturel » qui leur incombent. Ces tâches sont d'importance si l'on se réfère à la loi n° 95-034 du 27 janvier 1995. Cette dernière précise en effet que le conseil communal a pour mission :

- les budgets et les comptes communaux ;
- la protection de l'environnement ;
- les plans d'occupation et d'aménagement de l'espace communal ;
- la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine ;
- la politique de création et de gestion des équipements collectifs... ;
- l'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales ;
- l'organisation des activités artisanales et touristiques ;
- la création et le mode de gestion des services et organismes communaux et l'organisation des interventions dans le domaine économique ;
- les marchés des travaux et des fournitures, les baux et autres conventions ;
- l'institution des taxes rémunératoires des prestations, la fixation des taux des impôts et autres taxes communales dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi ;
- les emprunts et l'octroi de subventions de toute nature ;

- les modalités d’application du statut du personnel ;
- les projets de jumelage et les actions de coopération avec d’autres collectivités maliennes et étrangères ;
- l’acceptation et le refus des dons, subventions et legs ;
- la réglementation en matière de police administrative.

Si nous citons ce texte *in extenso*, c’est afin de mettre en évidence qu’en raison pour une part non négligeable de la déficience de l’État, les activités dont la commune a désormais la responsabilité sont assurées, de manière plus ou moins efficace et désordonnée par les associations internes ou étrangères, notamment grâce à la médiation des migrants, à leurs apports financiers, à leur comportement politique. Chaque association, par ailleurs, fonctionne sur la base des cotisations de ses membres, ce qui représente des ponctions importantes lorsqu’elles s’additionnent. Elles remplacent en quelque sorte les impôts que les villageois ne s’empressaient pas de payer en l’absence de retombées positives dans les villages.

La présence massive dans les conseils municipaux, pouvant aller jusqu’aux deux tiers, des anciens migrants, aventuriers, entrepreneurs, comme on les appelle dans les villages, est révélatrice de plusieurs stratégies directement liées au statut social des élus. Pour les uns, dont l’allégeance aux hiérarchies villageoises est fondamentale, il s’agit d’étendre, de renforcer le pouvoir, ou tout du moins l’influence du clan cheffal : cadets, neveux du chef de village, anciens migrants peuvent aussi désirer s’inscrire dans le nouvel échiquier politique, « doublant » ainsi leurs aînés. Pour d’autres, plus critiques, il s’agit au contraire d’un projet contestataire à la faveur duquel leurs capacités d’initiatives seront reconnues, légitimées. Ils espèrent à travers cette reconnaissance un changement de leur statut personnel. Pour tous, il s’agit de se rendre maître du jeu associatif. Les migrants sont considérés comme ceux qui ont les compétences requises, en raison de l’expérience acquise dans le mouvement associatif en France, de leur capital relationnel, de leur maîtrise de la langue administrative (le français) parlée mais souvent aussi écrite, de leur connaissance des comportements requis par un État de droit, du rapport aux lois, enfin de leur engagement durable dans des projets d’intérêt collectif.

Quel que soit le domaine envisagé, enseignement, santé, hydraulique rurale, infrastructure routière, le maire et son conseil communal

doivent composer avec les structures, en quelque sorte privées-collectives, à l'œuvre depuis plus de dix ans sur la ou les communes. Soit ils les intègrent, leur reconnaissent une légitimité à intervenir, soit ils se privent d'un capital humain et de ressources financières. Cette intégration d'une présence absente n'a rien d'évident. Les modalités doivent en être inventées.

Les conflits sont d'autant plus délicats à résoudre que la pénurie des moyens est extrême. Les divergences d'intérêts, collectifs les uns et les autres, mais ne relevant pas du même niveau de décision, sont difficiles à gérer. Les conflits d'autorité sont nombreux. Autochtonie, immersion dans les situations locales d'un côté, compétences, moyens financiers, capital relationnel international de l'autre, sont autant d'arguments pour justifier la légitimité à exercer le pouvoir. La contradiction n'est pas insurmontable mais les forces qui s'opposent à la réalisation d'alliances équitables tenant compte des différentes volontés sont nombreuses. Il s'agit au premier chef de la loi qui impose pour être candidat aux élections une résidence sur le territoire depuis plus de six mois sans prendre en compte les nouvelles formes de mobilité facilitées par le développement des moyens de communication. Il s'agit ensuite de la peur des innovations importées et des subversions de l'ordre social qui s'ensuivent. Il s'agit enfin de la suspicion de trahison qui pèse sur les émigrés notamment en raison d'un enrichissement dont n'ont pas bénéficié, ou peu, ceux qui sont demeurés au pays. Le rôle des anciens migrants quant à l'inclusion ou l'exclusion des émigrés est fondamental. Ils peuvent avoir intérêt au renforcement de l'ordre villageois afin de défendre le statut de leur lignage, ou améliorer leur statut personnel. Ils peuvent également jouer le rôle de médiateurs entre résidents et émigrés d'autant plus aisément que le mouvement associatif local ne trouve plus à s'exprimer à travers les structures anciennes.

La décentralisation peut se traduire par l'exclusion des migrants du jeu politique local, le pouvoir communal étant le seul pouvoir légalement admis. Certaines associations la vivent comme tel. Elles se désengagent alors, ou se constituent en opposition souvent violente à la commune, elles peuvent également se replier sur leur village avec l'appui d'un parti politique minoritaire.

Le consensus doit être patiemment construit car les associations ne se pensent pas sur le registre de l'aide, du soutien ou de la charité,

au moins en ce qui concerne les leaders, mais bien sur celui du politique. Elles n'entendent pas que l'absence dont, estiment-elles, la responsabilité incombe aussi à l'État, aux politiques, soit prétexte à exclusion à quel que niveau que ce soit.

Certains maires ont compris le sens et la portée des initiatives des émigrés et de leurs associations en France, l'intérêt réciproque qu'elles comportent. Ils sont alors à la recherche des modalités de leur participation aux affaires de la commune, érigeant les différences en complémentarité, et non en oppositions irréductibles.

Marena et son comité communal en France

L'expérience de la commune de Marena, une des 27 communes du cercle de Kayes, est à cet égard très significative. Elle n'a pas été sans conflits, tous témoins des dynamiques concurrentielles à l'œuvre dans le cercle de Kayes (QUIMINAL, 1998, 2002 b). Le choix de Marena comme chef-lieu est un choix politique (le village n'est ni le plus important, ni le plus central de la commune) négocié entre les associations de migrants, les associations villageoises et une fraction du lignage dominant, l'autre s'y opposant. Le maire pressenti est un ancien migrant, rentré dès le début des années 1980, après décision collective de l'association des migrants à Paris, dans la volonté de mener à bien les projets décidés par celle-ci. En tant que président de l'association intervillageoise, il est très actif dans la région au moment des élections. C'est l'alliance entre les divers acteurs associatifs, y compris les femmes, qui a présidé à la délimitation de la commune et à la constitution d'une liste électorale conduite par un militant associatif, par ailleurs ancien captif.

Des associations de migrants et certaines associations locales ont su trouver un terrain d'entente. Une telle alliance n'est évidemment pas acceptée de tous. Une opposition violente mais minoritaire se constitue : accusé de détournement de fonds, le futur maire est emprisonné durant plusieurs mois. La liste minoritaire espère ainsi se débarrasser de son rival. Mais sous la pression des populations et suite à l'examen par le tribunal des comptes de l'association que dirige le futur maire, justice est rendue en faveur de ce dernier. Trois listes se sont finalement présentées aux élections : celle de l'Adema, celle du Parena

et une liste indépendante. L'Adema a obtenu 2 803 voix⁵, 13 sièges, les indépendants 950 voix, 4 sièges, le Parena 140 voix, 0 siège. Ces résultats ont été contestés en justice par le Parena qui invoquait des irrégularités lors du déroulement des élections. Le tribunal de Bamako a rejeté cette plainte pour manque de preuves et confirmé les résultats. Les tenants de la liste du Parena, non satisfaits par une telle décision, ont alors recouru à la violence. Lors d'une réunion qui devait être une réunion de conciliation selon les usages coutumiers, ils envoient des hommes armés ayant échoué devant l'ordre juridique, incapables de respecter l'ordre coutumier ils ont alors recouru à une logique factionnelle clientéliste (BIERSCHENK et OLIVIER DE SARDAN, 1998). Plusieurs personnes ont trouvé la mort lors de cette rencontre.

Pourtant, les opposants diminuent au fur et à mesure que se développent les activités du conseil communal. Celui-ci a trouvé les moyens de vaincre cette opposition et de rallier quasiment l'ensemble des acteurs sociaux. Le conseil communal est représentatif des différentes composantes de la population où appartenances statutaires, villageoises, professionnelles sont savamment dosées. Il comporte 12 anciens émigrés sur 17, tous les villages sont représentés en proportion de leur poids démographique, les différentes catégories socio-professionnelles sont présentes : un animateur rural, quatre cultivateurs, un instituteur, un mécanicien, un boucher, deux commerçants, deux maçons, un menuisier, un ferronnier, un réparateur de pompes, un chauffeur, un pêcheur, un tailleur (il s'agit pour beaucoup d'entre elles de nouvelles activités introduites dans les villages par le mouvement associatif).

Seules les femmes qui ont pourtant joué un rôle actif durant la campagne électorale et qui ont massivement soutenu la liste de l'actuel maire ne sont pas représentées.

Le conseil et le maire entendent faire du nouveau centre de pouvoir le cadre organisateur du foisonnement désordonné qui jusqu'alors faisait vivre la région, au premier chef les initiatives des associations de migrants, en réfléchissant avec eux sur leur forme de participation à la nouvelle instance de pouvoir qu'est la mairie. Les

⁵Ce chiffre indique une participation relativement importante de la population aux élections y compris de la part des femmes. Plus de 45 % des habitants n'étant pas en âge de voter.

discussions avec les migrants portent sur les modalités de l’agir politique, sur les actions à mener prioritairement. Elles s’appuient, fait remarquable, sur un état des lieux⁶ concernant les infrastructures et les potentialités de la commune, aussi bien en ressources naturelles qu’en ressources humaines. À travers elles, se développent des relations contractuelles, « c’est-à-dire imaginées et débattues par des volontés » (BADIE, 1986), favorisant la construction d’une société civile mais aussi la référence à une volonté commune qui fonde la loi et l’institution.

Le diagnostic⁷

Dans une première partie, l’étude présente un bref historique des découpages territoriaux de la région de Diombougou et de la structuration politico-administrative des populations.

Elle comporte une analyse précise des différentes activités économiques, des ressources naturelles et humaines, des potentialités qu’elles recèlent, et des contraintes auxquelles elles sont soumises.

C’est sur la base de ce travail que les grands axes de développement de la commune ainsi que le budget afférent sont proposés à discussion. Ces axes sont : le désenclavement, les communications et l’organisation du territoire, le développement agricole, l’eau potable, l’éducation, la santé, la stimulation des activités économiques.

Il ne s’agit pas de rubriques formelles, elles s’alimentent aux dynamiques déjà existantes, à ce titre les migrants peuvent y trouver place. Néanmoins, leur participation aux décisions du conseil municipal est à inventer. L’invention politique repose sur le développement des moyens de communication et sur une intense circulation des hommes et des informations permettant débats et prises de décisions.

⁶Il s’agit d’un texte écrit résultat d’une recherche « Diagnostic du territoire de la commune de Marena Diombougou » menée sous la direction du futur maire en collaboration avec le GRDR (Pierre Lévy)

⁷Le diagnostic du territoire de Marena résulte d’un contrat entre le GRDR et l’association intervillageoise Diama Djigui « Diagnostic du territoire de la commune de Marena Diombougou » sous la direction de Moussa Cissé, réalisation : M. Cissé, Pierre Lévy.

Le maire est venu à plusieurs reprises en France. En octobre 1999, il fait connaître le diagnostic aux ressortissants de sa commune en France ; un cadre de concertation est mis en place. En septembre 2000, lors de sa deuxième visite un accord intervient sur la constitution d'un Comité communal de Marena Dioumbougou en France (CCMDF). Les membres de ce Comité communal ont été nommés par leur association villageoise, ils ont un double mandat : représenter les ressortissants de leur village en France, « coordonner les actions de leur association (CCMDF) avec celles de la commune »⁸.

En 2001, une assemblée générale des ressortissants de la commune en France, une ou plusieurs réunions avec chacune des associations villageoises en France, trois réunions avec le CCMDF ont lieu en présence du maire et de divers conseillers.

Ce qui se joue, c'est l'élaboration consensuelle de critères présidant à la hiérarchisation des besoins. Il s'agit de développer chez ses électeurs, dans et par les associations un sentiment relevant de l'intérêt public.

Avec les associations villageoises, les débats portent sur leurs projets : les ressortissants de Sabouciré Samballa veulent résoudre les problèmes d'eau potable de leur village qui en l'état actuel possède 4 puits pour 1 282 habitants dont l'un tarit en saison sèche. Les villageois se plaignent des contraintes que représentent le puisage et le transport de l'eau. Le maire les informe que trois villages de la commune distants l'un de 2,5 km, l'autre de 4 km ont le même projet. Il pose la question de savoir si un projet commun est préférable à des projets séparés. Il envisage de refaire un recensement car il lui semble que le village atteint les 2 000 habitants, seuil nécessaire pour pouvoir s'inscrire dans le répertoire national du programme de réalisation d'infrastructures de l'État malien. À propos des sources de financement, les migrants disent s'engager à financer 30 % de l'opération, soit selon un devis fait un an auparavant, 200 000 FF. Ils cotisent déjà depuis un an pour cela. Le maire et les migrants se mettent d'accord pour que chacun, selon ses possibilités et ses connaissances, recherche différentes sources de financement. À l'issue de cet échange et d'autres, notamment avec le village lui-même,

⁸Compte rendu de la mission en France de : Moussa Cisse, maire de la commune de Marena Dioumbougou. GRDR, juillet 2001.

une convention est signée entre le maire, l'association en France, le village représenté par son chef de village et le GRDR (Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural)⁹, où les engagements de chaque partie sont dûment consignés.

Les réunions avec chacune des associations mettront en œuvre le même type de processus : précisions sur la politique communale à l'égard du village, possibilités offertes par la mairie, examen du projet de l'association.

Les membres élus du CCMDP sont invités, lorsqu'ils résident dans la région de Kayes (vacances) à participer aux travaux du conseil communal. Le CCMDP s'engage à « mandater un de ses membres afin de permettre une meilleure communication et d'être présent à chaque moment fort de la vie de la commune ».

Les enjeux de ces échanges sont multiples, ils procèdent tous d'un renforcement réciproque des légitimités. Le maire développe son potentiel électoral, accroît ses capacités à créer un consensus autour du plan de développement, il capte, oriente l'épargne des émigrés ; le bureau du CCMDP et les associations mobilisent leurs adhérents, donnent un sens politique à leurs actions, tous accumulent un capital de confiance nécessaire dans une configuration où la multiplicité des initiatives est source de rivalités et de tensions.

La circulation des hommes a un coût élevé tant humain que financier. Il est prévu de la relayer et de la renforcer par la circulation de cassettes audiovisuelles. Un tel outil permet de démultiplier les informations, d'intégrer les populations, malgré la distance géographique, par leur participation, en connaissance de cause, à des décisions les concernant. Les « lettres vidéo » sont envisagées comme moyens de « communication double espace » ainsi qu'un site Internet.

Il est encore trop tôt pour faire le bilan de ce processus. Mais on peut dire qu'en France il a donné un nouveau souffle aux associations extrêmement sollicitées ; dans la commune il a permis une plus grande cohérence entre les initiatives villageoises et celles des migrants, atténué les tensions qui commençaient à devenir antagoniques entre

⁹ONG française implantée dans la région de Kayes ayant pour objectif l'appui aux dynamiques de développement local, notamment celles impulsées par les migrants et leur communauté d'origine.

ces deux acteurs. Une nouvelle culture politique s'impose peu à peu. De véritables règles de fonctionnement sont en cours d'élaboration : règlements, conventions...

Le CCMDF est une innovation institutionnelle. Ce qui rend la relation possible c'est la commune volonté, que se dégage, se renforce l'idée de biens publics sans laquelle il ne peut y avoir amélioration des conditions de vie de chacun. Cet appel à l'intégration au plan du développement communal des initiatives des associations de migrants légitime ces dernières et consacre leur dimension citoyenne, en attendant un retour qui ne saurait tarder pour ceux qui sont depuis 40 ans en France et qui leur permettra, pour les plus mobilisés politiquement, de s'insérer activement dans le jeu démocratique (QUIMINAL, 2002 a). Réciproquement, la réponse positive à cet appel renforce l'autorité du maire d'autant plus que les migrants restent la principale ressource financière de la mairie. Ces derniers peuvent, au-delà de leur propre apport, inciter leurs familles à payer les impôts. Le maire en est bien conscient, lorsqu'il s'adresse au CCMDF « malgré les pouvoirs de taxation directe et indirecte exercés par la commune sur ses 16 000 habitants répartis en huit villages, la source principale de fonds mobilisables reste les 1 000 ressortissants émigrés de la commune vivant en France ».

La concertation « double espace » n'est pas le seul fait de la commune de Marena. Plusieurs communes du cercle de Kayes y sont déjà engagées sous des formes et des appellations qui peuvent varier mais recouvrent les mêmes préoccupations.

Conclusion

La situation ne se résume pas à un chevauchement des pouvoirs, tel qu'il est observable dans d'autres régions du Mali ou dans d'autres pays engagés dans une réforme de décentralisation. Nous émettons l'hypothèse, pour ce qui concerne la région de Kayes, que les anciens pouvoirs ne sont plus à même de contenir, d'instrumentaliser à leur profit, la diversité de stratégies individuelles et collectives qui se déploie à travers la quasi-totalité de la région. Ils ne sont plus le pivot de la

reproduction sociale. La question de l'argent est ici centrale ; intégrés dans des échanges marchands les individus n'entendent plus travailler sans contrepartie monétaire, contrepartie que les anciens ne peuvent ou ne veulent pas généraliser. Les formes anciennes du politique et du pouvoir ne sont plus en mesure d'intégrer les différentes logiques à l'œuvre. Les émigrés de retour ou encore en France, catégorie inédite d'élite locale qui, avec les retours prochains d'un nombre probablement important de retraités, ne cessera de s'accroître, ont redessiné les contours de l'espace public local, diffusé une nouvelle culture politique, de nouvelles règles du jeu politique auxquelles adhèrent largement les jeunes, les femmes, tous les « mécontents positifs », « insatisfaits créatifs » comme les nomme Amartya SEN (1999). Le mouvement associatif crée une large base sociale favorable à des institutions démocratiques. Les chefs de village, les lignages jusqu'alors dominants, peuvent conserver une influence, ils ne sont, plus en tant que tel, hégémoniques sur les arènes politiques locales. Même lorsqu'ils sont majoritaires dans les conseils communaux, lorsqu'ils tentent d'accaparer les ressources des migrants ou celles octroyées par les ONG du Nord, ils sont incapables de contrôler les relations sociales multiplexes. Ils doivent, pris dans un mouvement sans retour, compter avec, voire se soumettre à, la diversité des détenteurs de positions de pouvoir – autochtones, intérieurs/extérieurs (les associations de migrants) ou étrangers. Les anciennes solidarités sont désormais quasi impuissantes à résoudre les problèmes des individus et des collectivités. Autour des notions d'intérêt collectif et d'intérêt public, émergent des comportements coopératifs engageant la responsabilité sociale et politique des agents.

Les maires et les conseillers communaux, face à la fragmentation des lieux organisés d'initiatives, de prises de décisions politiques, sont entraînés, quelle que soit leur appréciation du processus, à constituer la mairie comme lieu unique, centralisateur, légitime de la régulation à son niveau, c'est-à-dire comme l'institution garante des règles de droit, de leur respect et de leur fonctionnement. Faute de quoi, ils seraient dans l'incapacité de gérer les conflits qui, précisément en raison de cette fragmentation, ne cessent d'augmenter, et de mener à bien leur mission. Le retour du pouvoir à la maison ne peut se confondre, comme le voudraient les tenants du clientélisme ou de l'ordre ancien quelle qu'en soit la forme, avec le retour, voire le renforcement, du pouvoir de la maison. Meneurs de jeu de la décentralisation

et de formes de démocraties, deux maîtres mots qui font partie désormais de « l'arsenal des conditionnalités politiques de l'aide au développement » (BIERSCHENK et OLIVIER DE SARDAN, *op. cit.*), les maires, les conseillers communaux en alliance avec les associations de ressortissants détiennent une clé qui ouvre de nombreuses portes, permet l'établissement de rapports internationaux. Quels degrés d'autonomie, nécessaires à la démocratie, peuvent autoriser ces rapports internationaux, notamment ceux avec des partenaires institutionnels français ? La dialectique entre l'intérieur et l'extérieur articule des niveaux de pouvoir inégaux d'autant plus difficiles à manier que la réciprocité n'est pas à l'ordre du jour. Avenir incertain et fragile que la construction d'un ordre politique par le bas, par ces médiateurs en leur personne que sont les migrants autochtones passeurs, porteurs d'une tradition moderne de la représentation aspirant à substituer aux relations communautaires des relations individuelles encadrées par un État de droit.

Bibliographie

- BADIE B., 1986 –
Les deux États. Pouvoir et société en occident et en terre d'Islam. Paris, Fayard.
- BIERSCHENK T.,
OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1998 –
Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris, Karthala, 296 p.
- QUIMINAL C., 1994 –
Migrations et développement. OCDE.
- QUIMINAL C., 1998 –
« Logiques paysannes, logiques d'État dans la région de Kayes ». In : *Pouvoirs locaux, pouvoirs d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, ISH-EHESS-Min. de la Coopération, rapport d'étape, multigr. : 105-118.
- QUIMINAL C., 2002 a –
Retours contraints, retours construits. *Hommes et Migrations.*
- QUIMINAL C., 2002 b –
« Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes ». In Koné et al. : *Pouvoirs locaux, pouvoirs d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, rapport final, ISH-EHESS-MAE, multigr. : 273-305.
- SAYAD A., 1998 –
Le retour, élément constitutif de la condition de l'immigré. *Migrations et Société*, 57.
- SEN A., 1999 –
Development as freedom. New York, ed. Anchor Books.
- SEN A., 2000 –
Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté. Paris, Éd. Odile Jacob.

Quiminal C. (2006)

Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)
Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint,
modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako (MLI) ;
Paris : IRD ; ISH ; EHESS, 239-262

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