

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA DÉCENTRALISATION AU MALI :  
MUTATIONS POLITIQUES LOCALES ET CHANGEMENTS SOCIAUX

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
SIMON GODIN-BILODEAU

FÉVRIER 2010

# UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Service des bibliothèques

## Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement n°8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## AVANT PROPOS

La décentralisation représente un concept à géométrie variable pouvant prêter à des interprétations multiples. La réflexion peut être posée du point de vue de l'autonomie confiée à des pouvoirs locaux ou à des échelons inférieurs de l'administration, de la mise en place de procédures de délibérations et de budgets participatifs, de la subordination de l'appareil administratif par des organes élus par la population, de la sous-traitance à des organismes communautaires de certaines charges jusque-là assumées par l'État, de la privatisation des entreprises et des services publics ou de la répartition des pouvoirs parmi les membres de l'exécutif (hauts fonctionnaires, ministres, chef du gouvernement). Au Mali, les questions soulevées par la décentralisation concernent avant tout les paramètres hérités des prérogatives de *commandement* des agents de l'administration territoriale et du « centralisme démocratique » qui régit les rapports entre militants de la base jusqu'au sommet du parti unique. Le système prend la forme d'une pyramide administrative inspirée des rapports de subordination hiérarchiques qui prévalent dans l'armée et les compétences attribuées aux pouvoirs locaux sont continuellement remodelées par la valse effrénée des changements de garde à la tête de l'État.

Ainsi, le processus de communalisation en cours au Mali n'est en rien comparable à celui déjà emprunté par les municipalités nord-américaines et les enjeux liés aux rapports pouvoirs/territoire suivent des trajectoires historiques qui sont bien distinctes à ce pays. La décentralisation malienne doit être située par rapport aux différentes représentations du pouvoir qui prévalent dans l'imaginaire de la société ainsi qu'aux divers mouvements de contestation qui ont secoué la scène politique depuis le début des années 1990. La réforme s'inscrit dans l'esprit d'une doctrine participative d'inspiration populiste (mobilisée par le gouvernement, mais aussi – dans une moindre mesure – par les bailleurs de fonds) qui a pour ambition de répondre à certaines revendications « populaires » par la refondation démocratique de la sphère publique au niveau local. Les mutations de l'État sont étroitement imbriquées aux changements

sociaux et les réformes de décentralisation constituent des aspects parmi d'autres des processus de formation de l'État. À ce titre, la transformation des dispositifs d'administration territoriale représente un sujet potentiellement « explosif » et les conflits susceptibles d'émerger sont largement tributaires des rivalités entre les différentes composantes sociales qui influencent le cours de la vie politique locale ou nationale.

Le plus souvent, la littérature sur la décentralisation au Mali est le fait d'auteurs provenant du milieu de la « coopération au développement » (institutions financières internationales, agences de développement, organisations non gouvernementales, consultants privés) et de la « société civile<sup>1</sup> » (mouvement associatif et groupes de pression) où la réforme est presque exclusivement abordée sous l'angle des cibles de développement à atteindre grâce à l'accroissement de la participation populaire et à l'appropriation des initiatives locales de développement. La réforme est exposée en citant une chronologie des actions déployées et en énumérant les mécanismes d'appui mis à la disposition des acteurs impliqués dans le processus. L'analyse tend alors à être focalisée sur la contribution des organismes de coopération internationale dans « la prise en charge par la population de son propre développement », d'une manière telle que l'institutionnalisation des pouvoirs d'État et l'action politique des acteurs est presque entièrement passée sous silence. D'ailleurs, les communautés locales sont souvent idéalisées d'après une image qui les conçoit comme des entités homogènes et sans conflit dont les membres parlent tous d'une seule et même voix. La perspective adoptée a pour effet d'occulter les luttes sociales et les rivalités entre acteurs qui se déploient dans l'arène locale tout en proposant une analyse technicisée et dépolitisée des enjeux par des exigences de « renforcement des capacités », « d'appui à la mise en œuvre » ou de « bonne gouvernance ».

Notre intention est de montrer que les processus de décentralisation s'insèrent dans des espaces aux rapports de force déjà bien structurés et que ces réformes sont

---

<sup>1</sup> Sur les ambiguïtés liées à l'appellation « société civile » dans le contexte malien, voir : Roy, 2005a.

susceptibles d'engendrer des mutations politiques pouvant (ré-)activer certains conflits locaux. La transformation des structures d'ancrage du pouvoir central dans la sphère locale entraîne une recomposition des luttes sociales et un repositionnement des acteurs dans l'arène politique locale. La décentralisation ne relève pas simplement de paramètres techniques ou juridiques et prend sa source dans une pluralité d'idéologies qui façonnent l'action politique en imaginant et réinventant des modalités d'exercice du pouvoir tant au niveau de la sphère locale que de l'État central. Si l'influence de la pensée néolibérale sur la conception contemporaine des politiques publiques n'est plus à démontrer, celle apportée par le courant néo-traditionaliste reste encore peu abordée dans la recherche en sciences sociales. Pourtant, l'idéologie communautaire mobilisée par l'État dans la promotion de sa réforme n'est pas sans conséquence sur la voie localement empruntée par la décentralisation. Les rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État font l'objet de différentes lectures par les acteurs (suivant leur positionnement stratégique dans l'arène locale) et sont constamment retravaillés par les groupes sociaux en lutte pour le contrôle des nouvelles instances municipales. À ce titre, la question foncière constitue sans doute la démonstration par excellence des divers rapports de force entre acteurs sociaux qui se dessinent dans le nouveau contexte de pluralisme juridique et institutionnel apporté par la décentralisation. L'appropriation de la terre est intimement liée à l'action politique (ou à la capacité d'influencer les décideurs) et l'arène communale devient un site de confrontation/collaboration entre différents « groupes stratégiques » impliqués dans les enjeux fonciers.

Nous tenons à remercier plusieurs personnes qui ont contribué de différentes façons à la réalisation de ce mémoire. Nous sommes d'abord redevables à notre famille et à nos amis, sans qui nos études à la maîtrise n'auraient jamais été possibles. Nous remercions Mme Chantal Rondeau, professeure au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, qui nous a largement appuyé lors de la phase préparatoire au projet de recherche. Nous soulignons aussi le concours apprécié des membres du personnel de la Direction nationale de l'agriculture (DNA) du Mali, de l'antenne du Projet de réduction de la pauvreté (PRP) de Kolokani et de l'ONG Kilabo à

Bamako qui nous ont introduit aux enjeux soulevés par la décentralisation. Une mention particulière à Mme Lydia Rouamba, dont les corrections, les observations et les commentaires ont été vivement appréciés tout au long de nos travaux de recherche. Enfin, nous tenons tout spécialement à remercier notre directrice de recherche, Mme Nancy Thede, professeure au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, sans qui la rédaction de ce mémoire n'aurait jamais pu se réaliser. Ses pistes de réflexion et ses judicieux conseils nous ont été d'un grand secours pour surmonter les impasses et peaufiner notre analyse.

## TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| AVANT PROPOS.....  | ii |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS.....  | ix |
| RÉSUMÉ.....  | xi |
| <br>   |    |
| INTRODUCTION.....  | 1  |
| <br>   |    |
| CHAPITRE I : HISTORIQUE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES<br>RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION..... | 23 |
| <br>   |    |
| 1.1 Les modalités d'occupation du territoire pendant la période précoloniale.....                    | 23 |
| 1.2 La colonisation française et l'invention des pouvoirs « coutumiers ».....                        | 25 |
| 1.3 La décentralisation et la « révolution active » de Modibo Keita.....                             | 27 |
| 1.4 Les pouvoirs locaux sous le régime militaire et le parti unique de Moussa Traoré.....            | 29 |
| 1.5 Conclusion.....  | 34 |
| <br>   |    |
| CHAPITRE II : CONTEXTE ET DESCRIPTION DE LA RÉFORME.....   | 37 |
| <br>   |    |
| 2.1 La décentralisation dans la perspective des mouvements sociaux de 1980-1990.....                 | 37 |
| 2.1.1 L'ajustement structurel et l'essor de la « société civile » locale.....                        | 37 |
| 2.1.2 Le « problème du Nord » et les Accords de Tamanrasset.....                                     | 38 |
| 2.1.3 Les « événements » de mars 1991 et la naissance du « mouvement démocratique »... ..            | 39 |
| 2.1.4 La décentralisation à la Conférence nationale souveraine de 1991.....                          | 40 |
| 2.1.5 La crise de légitimité de l'État et la montée des revendications sociales.....                 | 42 |
| 2.1.6 La décentralisation : impulsion du gouvernement ou des bailleurs de fonds ?.....               | 43 |
| 2.2. La décentralisation au regard des formes contemporaines du populisme.....                       | 45 |
| 2.2.1 Quelques précisions sur les idéologies populistes.....   | 45 |
| 2.2.2 L'idéologie participative.....   | 46 |
| 2.2.3 L'idéologie communautaire.....   | 47 |
| 2.3 Description de la réforme.....   | 51 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3.1 Le découpage des communes.....   | 53  |
| 2.3.2 Les transferts de compétences.....   | 55  |
| 2.3.3 Les dispositifs d'appui.....   | 56  |
| 2.4 Conclusion.....  | 58  |
|  |     |
| CHAPITRE III : LES STRATÉGIES D'ACTEURS DANS LE CADRE JURIDIQUE ET<br>INSTITUTIONNEL PLURALISTE DE LA DÉCENTRALISATION.....                          | 59  |
|  |     |
| 3.1 Les administrateurs civils face à la décentralisation.....   | 61  |
| 3.2 Les autorités « coutumières » face à la décentralisation.....  | 65  |
| 3.3 La « présidentialisation » des maires et le monopole de l'arène locale par les élus.....   | 71  |
| 3.3.1 Les maires face aux dispositifs participatifs de la réforme.....   | 72  |
| 3.3.2 Les rapports entre conseillers de la commune dans le contexte du multipartisme.....  | 76  |
| 3.3.3 Complicité et conflit entre les membres associatifs et les élus.....   | 78  |
| 3.4 La gestion budgétaire et financière des communes.....  | 80  |
| 3.4.1 La collecte des impôts depuis la décentralisation.....   | 80  |
| 3.4.2 La gestion du budget par les maires.....   | 83  |
| 3.5 La décentralisation et les mutations de la gestion domaniale.....  | 85  |
| 3.5.1 La fonction publique nationale et l'attribution de titres d'occupation par l'État.....   | 85  |
| 3.5.2 La maîtrise coutumière du territoire par des chefs lignagers.....  | 87  |
| 3.5.3 Les autorités communales face à la gestion décentralisée des affaires foncières.....   | 88  |
| 3.5.4 Conclusion.....  | 91  |
| 3.6 Conclusion.....  | 92  |
|  |     |
| CHAPITRE IV : REPOSITIONNEMENT DES ACTEURS ET RECOMPOSITION DES<br>DYNAMIQUES LOCALES PAR LA RÉFORME : L'EXEMPLE DE L'APPROPRIATION<br>FONCIÈRE..... | 93  |
|  |     |
| 4.1 Découpage territorial et recomposition des conflits locaux autour du foncier.....  | 96  |
| 4.1.1 L'influence de l'administration civile dans le processus de découpage.....   | 99  |
| 4.1.2 L'intervention des chefs « coutumiers » et leurs rapports au foncier.....  | 100 |
| 4.2 L'instrumentalisation de la commune par les rivalités foncières.....   | 104 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.2.1 La réactivation des hiérarchies statutaires par la décentralisation au Nord-Mali..... | 105 |
| 4.2.2 Ralliements clientélistes et conflits de « propriété » dans la région de Mopti.....   | 107 |
| 4.2.3 La renaissance du cantonnat dans la région de Kayes.....                              | 110 |
| 4.2.4 Lotissement des communes et recomposition sociale en périphérie de Bamako.....        | 111 |
| 4.3 Conclusion.....   | 113 |
| CONCLUSION.....   | 115 |
| ANNEXES.....  | 123 |
| BIBLIOGRAPHIE.....  | 139 |

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

|            |   |
|------------|---|
| ACI        | Agence de cession immobilière   |
| ADEMA-PASJ | Alliance pour la démocratie au Mali/Parti africain pour la solidarité et la justice |
| ADIDE      | Association des diplômés initiateurs et demandeurs d'emploi                         |
| AEEM       | Association des élèves et étudiants du Mali   |
| AGETIPE    | Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi                       |
| AMDH       | Association malienne des droits de l'Homme  |
| AMM        | Association des municipalités du Mali   |
| ANICT      | Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales                   |
| APE        | Association de parents d'élèves   |
| ARLA       | Armée révolutionnaire de libération de l'Azawad                                     |
| ASACO      | Association de santé communautaire  |
| AV         | Association villageoise   |
| BEC        | Bureau exécutif central   |
| CAFO       | Coordination des associations et ONG féminines du Mali                              |
| CCA/ONG    | Comités de coordination des actions des ONG   |
| CCC        | Centre de conseil communal  |
| CCN        | Cellule de coordination nationale   |
| CDI        | Commissariat au développement institutionnel  |
| CLO        | Comité local d'orientation  |
| CNO        | Comité national d'orientation   |
| CRO        | Comité régional d'orientation   |
| CSR        | Comité de suivi régional  |
| CMDT       | Compagnie malienne de développement du textile                                      |
| CMLN       | Comité militaire de libération nationale  |
| CNID       | Comité national d'initiative démocratique   |
| CNRA       | Commission nationale des réformes administratives                                   |
| CRN        | Conseil de réconciliation nationale   |
| CSCOM      | Centres de santé communautaire  |
| CTA        | Collège transitoire d'arrondissement  |
| CTSP       | Comité transitoire de salut du peuple   |
| DNCN       | Direction nationale de la conservation de la nature                                 |
| DNCT       | Direction nationale des collectivités territoriales                                 |
| DNAT-CT    | Dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales               |
| FENU       | Fonds d'équipement des Nations Unies  |
| FIAA       | Front islamique arabe de l'Azawad   |
| FICT       | Fonds d'investissement des collectivités territoriales                              |
| FPLA       | Front populaire de libération de l'Azawad   |
| GIE        | Groupements d'intérêt économique  |

|           |  |
|-----------|--|
| GLEM      | Groupe local d'études et de mobilisation                                       |
| GRAD      | Groupe recherche actions pour le développement                                 |
| GREM      | Groupe régional d'études et de mobilisation                                    |
| GRM       | Gouvernement de la République du Mali  |
| HCCT      | Haut conseil des collectivités territoriales                                   |
| MARP      | Méthodes adaptées de recherche participatives                                  |
| MATCL     | Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales        |
| MATS      | Ministère de l'administration territoriale et de la sécurité                   |
| MDD       | Mission de décentralisation et déconcentration                                 |
| MFUA      | Mouvements et Fronts unifiés de l'Azawad                                       |
| MPA       | Mouvement populaire de l'Azawad  |
| ODHD-LCPM | Observatoire du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté |
| ODR       | Opération de développement rural   |
| ONG       | Organisation non gouvernementale   |
| PAS       | Programme d'ajustement structurel  |
| PACT      | Programme d'appui aux collectivités territoriales                              |
| PCASED    | Programme de coordination et d'assistance à la sécurité et au développement    |
| PDESC     | Programme de développement économique, social et culturel                      |
| PDUD      | Projet de développement urbain et décentralisation du Mali                     |
| PNUD      | Programme des Nations Unies pour le développement                              |
| PRODEC    | Programme décennal de l'éducation  |
| PRODEJ    | Programme décennal de développement de la justice au Mali                      |
| PRODESS   | Programme de développement sanitaire et social                                 |
| PRP       | Projet de réduction de la pauvreté   |
| PSP       | Parti progressiste soudanais   |
| SECO/ONG  | Secrétariat de coordination des ONG  |
| TDRL      | Taxe de développement régional et local  |
| UDPM      | Union démocratique du peuple malien  |
| UMOA      | Union monétaire ouest-africaine  |
| UNFM      | Union nationale des femmes du Mali   |
| UNJM      | Union nationale des jeunes du Mali   |
| UNTM      | Union nationale des travailleurs du Mali                                       |
| USRDA     | Union Soudanaise-Rassemblement Démocratique Africain                           |
| ZAER      | Zones d'animation et d'expansion rurale  |

## RÉSUMÉ

Au Mali, les arènes locales sont composées d'une hiérarchie de pouvoirs locaux et de pouvoirs d'État qui s'assemblent et se superposent entre eux. Les rapports entre ces pôles d'autorité se trouvent au carrefour de plusieurs logiques (locales et étatiques) dont les légitimités sont transformées, réinterprétées et instrumentalisées par les acteurs qui évoluent dans la sphère locale. Avec la réforme de décentralisation engagée sous la présidence d'Alpha Oumar Konaré (1992-2002), la création de nouvelles communes recouvre les anciens rapports de pouvoirs/territorialités et obligent les acteurs à se repositionner dans l'arène locale en redéfinissant leurs modes d'action politique.

Ce mémoire examine les interactions entre les principaux acteurs et les conflits entre groupes sociaux suscités par la décentralisation en les situant d'après les modalités d'institutionnalisation de la sphère locale par l'ancien régime. Le cadre théorique adopté s'inspire des travaux de la sociologie historique néowébérienne et de l'anthropologie politique des espaces publics. Partant de la conceptualisation de la décentralisation en tant qu'enjeu de pouvoir de l'arène locale, nous considérons que cette réforme suscite des luttes entre « groupes stratégiques » qui la transforment, tout en l'intégrant dans des pratiques et des structures de pouvoir antérieures.

Nous illustrons ce processus d'hybridation des dynamiques sociales aux pouvoirs municipaux en prenant l'exemple de la recomposition des conflits locaux et du repositionnement des acteurs communaux autour des enjeux fonciers. La décentralisation tend à bouleverser les rapports sociaux liés à la propriété et à faire du contrôle des nouvelles collectivités un enjeu majeur de la gestion domaniale. Les communes deviennent alors un site de confrontation entre différents groupes sociaux (*autochtones/allochtones, propriétaires/non-propriétaires*) qui entrent en lutte pour l'accès aux ressources foncières.

Mots-clés : décentralisation ; pouvoirs municipaux ; arène locale ; conflits fonciers ; sociologie historique ; Mali.

## INTRODUCTION

L'Afrique des Conférences nationales qui se dessine au début des années 1990 voit un essor rapide du multipartisme dans un paysage politique marqué par des régimes autoritaires et l'omniprésence de l'armée. Les réformes de décentralisation initiées au Mali s'inscrivent dans cette tendance lourde allant vers la libéralisation de l'espace politique à l'échelle du continent. Depuis l'indépendance en 1960, la présence de l'État dans les régions rurales se limitait aux contraintes des administrateurs civils, des militaires, des douaniers et des percepteurs d'impôt. Les hauts fonctionnaires de la capitale prenaient les décisions pour l'ensemble du territoire et les comités du parti unique dispersés à tous les niveaux noyautaient la scène politique. Dans le contexte des plus récentes réformes de décentralisation mises en œuvre à compter de 1991, la dévolution de certains pouvoirs de l'appareil d'État à des autorités locales élues par la population représente à la fois une rupture avec le « centralisme démocratique » du parti unique et une remise en cause des structures de commandement héritées de la colonisation. La transition démocratique en cours au niveau national est progressivement étendue au fonctionnement des institutions locales sur l'ensemble du pays. Un système administratif reposant jusque-là sur la répression est appelé à laisser place à une arène plus ouverte aux débats offrant davantage de libertés aux citoyens.

L'aspiration à un partage plus équitable des pouvoirs entre l'administration centrale et les communautés locales prend ses origines dans les revendications portées par divers mouvements sociaux qui ont précipité la chute de la dictature lors des « événements » de mars 1991. Le thème de la décentralisation s'est rapidement trouvé en tête de l'agenda des dirigeants de la Troisième République qui a succédé au parti unique, dont la plupart se réclamaient de la « société civile » et avaient milité en faveur d'une refondation du système politique sous la houlette d'associations militantes. Sous la présidence d'Alpha Oumar Konaré, le gouvernement propose de repenser les rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État d'après la nouvelle trajectoire démocratique dans laquelle vient de s'engager le pays. Il s'agit d'une politique de refondation de

l'État s'inscrivant dans un vaste processus de changement social ayant pour finalité de rompre avec l'héritage laissé par les précédents régimes coloniaux et postcoloniaux :

La Décentralisation malienne est définie par ceux qui l'ont mise en œuvre comme « une révolution institutionnelle » qui, dans une perspective de « consolidation du processus démocratique », définit « avant tout un esprit et une logique de gouvernance », et vise donc, par le biais d'une reformulation des rapports entre État et citoyens, à une « intégration sociale, économique et culturelle » générale supposant « la prise en compte et la gestion ...(de tous les)... déséquilibres économiques, sociaux et culturels... qui s'illustrent dans la société malienne », notamment des « cassures... entre le traditionnel et le moderne, le rural et l'urbain, l'alphabétisé et l'analphabète, le riche et le pauvre, le Nord et le Sud, l'indigène et l'importé... » (Fay, 2006, 103)

Prenant la forme d'une « seconde indépendance », la décentralisation malienne se veut postcoloniale et propose de s'inspirer des formes précoloniales d'administration du territoire. Cependant, la réforme entreprise au Mali fait aussi partie de l'ajustement structurel et des « conditionnalités » imposées par les bailleurs de fonds pour accéder à leur aide financière. Le désengagement économique de l'État, la démocratisation de la vie politique locale et la prise en charge des dépenses de développement par la population s'inscrivent dans les pratiques de « bonne gouvernance » encouragées par les institutions financières internationales par le biais des réformes de décentralisation. L'appropriation du développement et l'introduction de modes participatifs de gestion permettraient de rendre la parole aux acteurs politiques locaux et de « libérer » leur potentiel d'initiative des mailles jugées trop pesantes de l'appareil d'État.

### **Question de recherche**

Au Mali, les arènes locales sont composées d'une hiérarchie de pouvoirs locaux et de pouvoirs d'État qui s'assemblent et se superposent les uns aux autres au fil des reconfigurations introduites par les différents régimes qui se sont succédés à la tête du pays. En créant de nouvelles instances communales, la décentralisation recouvre ces anciens pouvoirs en redéfinissant les pôles d'autorité, les formes d'articulation aux autres pouvoirs et les logiques qui conduisent leurs modes d'action politique. Ainsi, il importe de bien distinguer l'espace politique préexistant à la réforme des nouvelles

communes (ou collectivités territoriales) récemment introduites par le gouvernement au sein des communautés locales. Par la notion de « décentralisation », nous renvoyons à « l'organisation des activités de l'administration centrale en dehors du siège du gouvernement soit par le biais de mesures administratives prévoyant le transfert de ressources et de responsabilités à des agents détachés de l'administration centrale, soit par le biais à caractère politique prévoyant l'attribution par le gouvernement de pouvoirs, de responsabilités et de ressources spécifiques à des instances administratives locales. » (Fisette, 1990, 3) La réforme malienne réunit ces deux cas de figure à travers le réaménagement des pouvoirs des services déconcentrés de l'État et la dévolution de certains champs de compétences du gouvernement central à des autorités locales élues par la population. Toutefois, nous porterons plus précisément notre attention à la seconde dans la mesure où il s'agit d'un phénomène totalement nouveau par rapport aux précédentes réformes qui, nous le verrons plus loin, représentaient surtout un processus de déconcentration territoriale de l'appareil bureaucratique centralisé dans la capitale.

La refonte de l'administration territoriale entreprise sous la présidence d'Alpha Oumar Konaré fait encore l'objet de nombreux débats sur la scène politique et constitue l'un des principaux héritages laissés par son régime. Le choix de notre sujet de recherche fait suite à deux séjours au Mali à l'automne 2005 et à l'été 2007 où nous avons été emmené à nous familiariser avec la décentralisation et ses enjeux. Nous avons eu l'occasion de constater que la transformation des relations entre le « centre » et la « périphérie » de l'État représente un projet de société mobilisateur qui suscite un vif intérêt tant auprès de l'opinion publique que des chercheurs. Dans la perspective de traiter des nouvelles dynamiques locales entraînées par la décentralisation, notre questionnement se situera à deux niveaux. D'abord, il s'agira de porter attention à la façon dont les relations entre le gouvernement central et les communautés locales ont été modifiées par l'introduction d'autorités administratives élues dans les arènes locales. Comment les interactions entre pouvoirs d'État et pouvoirs locaux se sont trouvées reconfigurées par la réforme ? Quel impact a engendré la création des nouvelles communes dans les rapports de force entre l'administration territoriale et les élus

locaux ? Les communautés locales disposent-elles de plus grands espaces d'autonomie par rapport à l'État grâce à la mise en place des nouvelles instances locales suscitées par la décentralisation ? Ensuite, nous souhaitons questionner la façon dont la venue des communes reformule les modes d'action et de revendication des groupes sociaux évoluant dans l'arène locale. Il s'agit d'interroger les interactions entre les acteurs des différents pouvoirs locaux face à leur remodelage par les pouvoirs d'État. Comment l'action politique « d'en bas » s'est-elle trouvée transformée par cette réforme venue « d'en haut » ? Quelles formes de collaborations et/ou de conflits entre acteurs sont susceptibles d'émerger à la faveur de la décentralisation ? Nous posons de façon générale la question de l'institutionnalisation du nouveau régime dans la sphère locale et de l'imbrication des logiques d'acteurs par rapport à celles des pouvoirs d'État. Notre recherche débutera au moment où le parti unique fut renversé par l'armée en 1991, couvrira toute la durée du mandat d'Alpha Oumar Konaré (1992-2002) et se terminera avec la fin du premier mandat des élus locaux en 2004. Puisque les communes urbaines qui existaient déjà avant la réforme (principalement à Bamako et dans les capitales régionales) représentent des cas à part, nous nous intéresserons surtout aux nouvelles communes rurales créées au cours de la décentralisation.

Par « communautés locales », « arènes locales » ou « sphère locale », nous faisons référence aux espaces politiques de proximité formés d'une pluralité d'acteurs en négociation permanente les uns par rapport aux autres et qui composent les dynamiques du jeu politique local (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, 14). Avant la réforme de décentralisation, les chefferies *coutumières* représentaient les principales instances locales avec lesquelles transigeaient les pouvoirs d'État. Les prérogatives *coutumières* conférées par l'État suivent une pluralité de cas de figure et peuvent être reconnues de façon officielle (chefs de village, chefs de fraction, conseil de village, etc.) ou officieuse (lignages détenteurs de propriétés *coutumières*, anciens chefs de cantons, etc.). Quant aux nouvelles collectivités locales nées de la décentralisation, elles regroupent ensemble plusieurs villages, quartiers ou fractions nomades et se voient reconnaître des compétences spécifiques par la législation pour agir dans la sphère

locale. Les élus placés à la tête des communes sont destinés à incarner la « volonté populaire » des communautés et à prendre des décisions en leur nom. C'est sur ces nouveaux pouvoirs locaux créés par la réforme et les rapports qu'ils entretiennent avec les instances *coutumières* et les pouvoirs d'État que nous souhaitons porter l'essentiel de notre analyse. Lorsque nous faisons référence à « l'appareil d'État » ou aux « pouvoirs d'État », il s'agit principalement des administrateurs civils qui exercent les prérogatives de puissance publique dans leur circonscription et dont les postes quadrillent l'ensemble du territoire : « Les divers représentants locaux de l'administration forment une couche sociale dotée d'intérêts propres, d'une représentation propre de son statut et d'une assez grande liberté d'action face au pouvoir central. » (Fay, 2000b, 129) La présence du gouvernement se fait aussi sentir à travers l'intervention des agents des services déconcentrés de l'État dépêchés dans les antennes locales des ministères. De plus, le rôle ambigu joué par les factions politiques et leurs membres présents dans la sphère locale devra nécessairement être pris en compte. Il s'agit de réseaux réticulaires qui englobent des députés, des ministres, des cadres de partis ou des hauts fonctionnaires, pénètrent les intermédiaires placés à tous les niveaux de la pyramide administrative de l'État et vont jusqu'aux plus petits détenteurs d'une position politique dans l'espace local. En outre, des autorités religieuses, des organisations non gouvernementales (ONG), des opérateurs économiques privés et toute une gamme d'associations locales de développement apportent leur contribution aux dynamiques locales. Malgré l'influence manifeste de ces multiples acteurs dans la vie politique locale, les questions soulevées par la décentralisation se révèlent particulièrement vastes et nous souhaitons concentrer notre analyse sur la transformation des rapports de force entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État en examinant les rapports qu'entretiennent les élus communaux avec l'administration territoriale et la chefferie administrative *coutumière*.

### **Revue de littérature : la décentralisation et « l'idéologie participative »**

Nous proposons de diviser la littérature sur la décentralisation en plusieurs courants qui nous apparaissent significatifs pour notre recherche, dans la mesure où ils

ont exercé une influence (que ce soit en terme de projet de société ou de cadre d'analyse) sur la façon dont les réformes de l'administration territoriale ont été mises en œuvre au Mali. L'unanimité de la « société civile », des « développeurs » et des gouvernements à propos des politiques de décentralisation montre qu'une « idéologie participative » s'est dessinée peu à peu dans l'imaginaire politique contemporain. Néanmoins, cette apparence de consensus cache une juxtaposition de lectures de la décentralisation où chaque acteur investit ces réformes de significations et d'objectifs qui reflètent des projets de société distincts. Ainsi, « l'idéologie participative » des différents auteurs que nous abordons se conçoit d'après un agenda politique, une grille d'analyse des enjeux et une conception du rôle de chaque acteur qui expriment une vision particulière des modalités et des buts poursuivis par la décentralisation.

*La « tradition française » d'administration publique*

L'administration publique de tradition française représente sans doute le courant d'analyse le plus ancien ayant porté attention à la décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone. Les auteurs que nous associons à cette approche proposent de réorganiser administrativement les relations entre le centre et la périphérie de l'État par la mise en place de structures institutionnelles (s'inspirant du modèle français d'administration territoriale) jugées plus favorables à la réussite des projets de développement : « Répondant au double besoin de remédier à des dysfonctionnements des appareils administratifs et de rapprocher l'administration des administrés, ces politiques sont aussi vieilles que la centralisation du pouvoir [...]. » (Le Roy, 1997, 155-156). Cette approche renvoie à une vision fonctionnaliste et spatiale des rapports institutionnels où « il s'agit "d'articuler" le rôle normatif descendant de l'administration déconcentrée et le rôle participatif remontant des communautés locales. » (Bertrand, 1997, 17) Les théories du « droit pur » sur lesquelles repose ce courant traduit une approche formaliste du développement correspondant à une tradition intellectuelle qui s'inscrit en continuité avec l'expérience coloniale de la décentralisation (Fay, 2005, 146). Puisque les anciennes colonies françaises ont hérité du modèle d'administration territoriale de la métropole, les politiques de décentralisation récemment entreprises en Afrique de

l'Ouest s'inspirent largement de l'expérience française dans ce domaine en raison de la proximité administrative et juridique des deux systèmes.

Yves Prats et Pierre-François Gonidec dressent un inventaire des différentes modalités de décentralisation pouvant être adoptées en illustrant de quelle façon la mise en place de certaines structures administratives locales permet de créer un équilibre entre l'autonomie des communautés et le rattachement à l'appareil national de planification du développement. Les organisations traditionnelles doivent être converties en « cellules de développement » qui entretiennent des rapports constants avec l'appareil administratif et permettent de sortir les villages de leur isolement (Prats, 1973, 37-38, 51-57). La création de nouveaux échelons de participation concédant des pouvoirs aux communautés locales vise à favoriser un meilleur contact avec la vie publique, à encourager la prise en charge du développement par les populations et à susciter l'adhésion aux politiques du gouvernement (Gonidec, 1984, 254-256). Pour ces deux auteurs que nous associons à la tradition française d'administration publique, la décentralisation est abordée d'après une perspective instrumentale liée à l'atteinte des objectifs de développement fixés par le gouvernement. Ils adoptent une démarche juridique d'une manière telle qu'il ne semble rien exister en dehors de l'intervention et du contrôle de l'appareil d'État. De plus, la formation de l'État est appréhendée uniquement d'après une logique d'extranéité s'inscrivant dans les rapports de dépendance avec l'Occident. À la manière de Bertrand Badie (1992), ils conçoivent que les « États périphériques » sont essentiellement le produit d'un mimétisme des structures juridiques des « États du centre ». Ainsi, la définition du concept de décentralisation se limite à la norme juridique prescrite par la législation et l'analyse des réformes ne prend pas en compte les dynamiques locales dans lesquelles elles s'inscrivent<sup>1</sup>. En outre, cette approche ne porte aucune attention aux stratégies d'acteurs et au contexte social dans lequel se déroule la décentralisation.

---

<sup>1</sup> Face à cette approche positiviste du droit, l'anthropologie juridique propose une analyse sociologique qui prend en compte l'existence au sein des arènes locales de systèmes juridiques appartenant à des « champs sociaux semi-autonomes » pouvant entrer en complémentarité ou en conflit avec le droit étatique (Hesseling et Oomen, 2005 ; Le Roy, 2006 ; Dicko et Djiré, 2007).

### *Les théories de la gouvernance*

Avec la reconceptualisation du développement en terme de « gouvernance » et de « lutte à la pauvreté », les préoccupations des bailleurs de fonds se concentrent désormais vers le renforcement du cadre institutionnel des pays « en développement » d'après une vision fonctionnaliste du rôle de l'État. L'échec des programmes de développement est attribué à la centralisation exacerbée de l'administration publique et la dévolution des pouvoirs de l'État à des autorités locales devient alors une priorité (Venard, 1993, 25-27 ; Osmont, 1997, 103-106 ; Le Bris, 2003, 111-113). La réduction de la pauvreté serait indissociable des efforts de responsabilisation des populations dans la prise en charge de leur développement et nécessiterait un large transfert de compétences aux acteurs locaux. Le plus souvent, la littérature apparentée aux théories de la gouvernance discute de la contribution de la décentralisation dans le développement local ou de l'impact de ces réformes sur la gouvernance des institutions au regard d'indicateurs d'imputabilité, de rendement ou de participation. La gestion des services publics par les populations à la base (via la « société civile » et l'entreprise privée) est estimée plus efficace et transparente que celle menée par l'appareil d'État : « L'hypothèse sous-jacente est que la proximité est un facteur de "bonne gouvernance" puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision publique qui y répond. » (Freyss, 2006, 37) Les réformes de décentralisation représentent une composante essentielle du nouvel agenda axé sur la « bonne gouvernance » et deviennent rapidement une des principales composantes des « conditionnalités » des bailleurs de fonds. Sous couvert de « participation populaire » et « d'action citoyenne », la dévolution des responsabilités du gouvernement à des instances locales de proximité prend alors la forme d'une privatisation « par le bas » des services à la population (Samaké, 2005).

Selon la Banque mondiale, la décentralisation contribuerait à rationaliser les finances publiques (par l'accroissement des revenus) en incitant les contribuables à s'acquitter des impôts pour assurer le maintien des services publics et en prélevant directement au sein des communautés les ressources destinées au développement local :

“Accountability is often best promoted by establishing a clear and close link between the costs and benefits of public services, so that the overall amount of expenditure responsibility assigned to a level of government ideally will correspond to the amount of revenues that level has at its disposal.” (Litvack *et. al.*, 1998, 10) En diffusant les responsabilités de l’État à différents niveaux de l’administration, la décentralisation offrirait davantage de liberté aux citoyens en introduisant une forme de compétition entre différents fournisseurs de services publics : “Analysts employing public choice approaches began to see democratic decentralization as an option which offers something resembling a free market – bringing together « buyers » (citizens) and « sellers » (decentralized authorities) in a setting where the wishes of the former can impinge effectively on the latter.” (Manor, 1999, 28) Les paradigmes théoriques de la microéconomie tant célébrés par l’économie néoclassique (où les acteurs font des choix rationnels en fonction de leurs intérêts dans un cadre institutionnel pluraliste) se trouvent transposés en termes « d’appropriation » et de « participation » des populations aux projets de développement. En confiant à des collectivités (administrées par des élus) les charges jusque-là assumées par les administrateurs (nommés par le pouvoir central), la décentralisation permettrait de réduire le déficit budgétaire de l’État tout en favorisant l’essor d’une « culture managériale » dans la gestion des affaires locales<sup>2</sup>. À des fins de compétitivité et d’efficacité, les services publics (comme la collecte des ordures ou l’adduction d’eau) sont de plus en plus confiés à des entreprises privées ou pris en charge par des associations locales et des comités de gestion.

Les stratégies institutionnelles misant sur un développement endogène entièrement pris en charge par des communautés locales autogérées (de Bruyne et Nkulu Kabamba, 2001) expriment bien l’idéal envisagé par les théories de la gouvernance où l’État se révèle pratiquement absent de la sphère locale. Göran Hydén relève quatre variables (l’autorité, l’imputabilité, la réciprocité et la confiance) qu’il considère essentielles pour évaluer le degré de légitimité d’un système politique (c’est-

<sup>2</sup> L’obligation pour les communes du Mali de transiger avec des prestataires privés pour la réalisation des projets financés par l’ANICT a suscité la création de plusieurs nouvelles entreprises et a doublé ou même triplé le chiffre d’affaires des compagnies déjà existantes (Diawara *et. al.*, 2004, 52).

à-dire accepté par la majorité de la population) (1992, 12-14). La dévolution de pouvoirs aux communautés « à la base » permettrait de rationaliser la gestion des affaires locales tout en offrant davantage de poids aux revendications des groupes sociaux marginalisés : « Dans ce sens, les politiques de décentralisation apparaissent comme un des meilleurs moyens de renforcer la légitimité des institutions politiques au sein des États africains, diminuant ainsi les risques de fragilité. » (Elong Mbassi, 2007, 235) Alors que l'administration publique de tradition française envisage la décentralisation uniquement d'après le réaménagement des liens qu'entretiennent les communautés locales avec l'État, les théories de la gouvernance ne cessent de souligner l'importance du rôle de la société civile et du secteur privé aux côtés des élus locaux. La décentralisation se révèle alors indissociable des réformes plus larges devant renforcer la libéralisation politique et économique à l'échelle nationale. La prescription de règles visant à guider l'action publique traduit une vision résolument plus normative du développement qui s'inspire de l'idéologie néolibérale. La logique du contrat social qui sous-tend cette approche fait abstraction des luttes sociales qui se dessinent dans l'arène locale et l'euphémisation des enjeux de pouvoirs en terme de gouvernance occulte la participation politique inégale des différentes couches de la population. « L'apolitisme » des théories de la gouvernance nous incite à nous en distancier afin d'éviter de restreindre notre analyse aux progrès accomplis vers la « bonne » gouvernance en empruntant des indicateurs universels, abstraits et stéréotypés.

#### *Les théories de l'espace public*

En proposant un système politique fondé sur la prise de parole et le dialogue entre individus, la théorie du pouvoir communicationnel d'Habermas offre d'importantes pistes de réflexion quant au rôle des espaces publics de proximité dans la constitution d'un pouvoir « libre de domination » entre l'État et les citoyens (Ladrière, 1992, 32-43). Les lieux de délibération où les citoyens ont la possibilité d'exprimer librement leur volonté politique (et de trouver un compromis à leurs opinions divergentes) introduisent des formes démocratiques de prises de décision qui sont sources de légitimité pour les pouvoirs publics. La constitution d'une sphère locale par

le dialogue et l'action laisse toute latitude pour donner forme à un « vouloir s'assembler » où les citoyens prennent conscience de leur capacité d'agir sur leur propre histoire : « Dans cette perspective radicale de la place publique, plus que la parole, c'est parler qui est politique, [...] une action grâce à laquelle se manifeste alors conjointement une double logique d'assemblée et "d'individualisation" qui révèle l'existence politique de l'individu au sein de la cité. » (Holder, 2004, 10-11)

Selon Michèle Leclerc-Olive, la substitution d'instances publiques aux pouvoirs communautaires est susceptible de conférer *par transitivité* (en se transmettant d'un échelon à l'autre) une légitimité nouvelle à l'État. À la différence d'une autorité *traditionnelle* où les modalités de gestion des *biens communs* reposent sur le consensus entre ses *propriétaires*, la création d'un espace public suscite des lieux de délibération ouverts aux débats où les citoyens peuvent se distancier de leurs appartenances lignagères dans l'administration des *biens publics* : « Les espaces publics de proximité apparaissent, alors, comme des lieux possibles d'action, de critique et de contrôle tout à la fois – c'est-à-dire de participation –, de nature à accroître la légitimité des pouvoirs publics locaux qui en constituent le noyau institutionnel. » (Leclerc-Olive, 2003b, 182) De ce point de vue, l'articulation des dynamiques locales aux « logiques de projets » introduites par les associations de développement ou les collectivités locales contribuerait à l'émergence « d'espaces métisses » où s'élaborent des modalités de « vivre ensemble » qui font la médiation entre les procédures consensualistes de l'espace communautaire et les modalités délibératives de l'espace public occidental : « Ces configurations variées obligent les acteurs locaux à circuler entre différents niveaux institutionnels et ouvrent un espace duquel émergent des formes d'autonomie et des exigences de légitimité nouvelles. » (Leclerc-Olive, 1997, 185)

En proposant des modalités de participation initiées dans le cadre d'une éthique de la discussion plutôt qu'à travers une intervention accrue des groupes de pression, la mise en place d'une véritable démocratie locale serait mieux prise en compte par le concept d'espace public que par la notion de société civile (Leclerc-Olive, 2003b).

Cependant, l'exercice d'un pouvoir communicationnel fondé sur les procédures délibératives s'inscrit à l'intérieur d'une tension structurelle permanente avec un pouvoir administratif qui procède d'une rationalité instrumentale impliquant la contrainte et la domination. Si les espaces publics représentent la seule source démocratique de légitimité, le caractère systématique du pouvoir administratif se révèle néanmoins indispensable à sa mise en œuvre (Ladrière, 1992, 37-39). L'introduction d'espaces publics participatifs par la décentralisation des pouvoirs à des instances de proximité est susceptible d'apporter certains éléments de démocratie délibérative dans la gestion des affaires locales. Mais, les modalités restrictives dans lesquelles ces réformes s'exercent dans l'administration publique temporisent l'impact réel de l'institutionnalisation de la participation citoyenne et maintien des rapports de force qui sont susceptibles de rendre inopérants ces instruments de démocratie locale (Blondiaux *et. al.*, 1999) L'approche critique empruntée par les théories de l'espace public rend bien compte des tensions persistantes entre l'idéal participatif qui sous-tend l'existence de procédures délibératives et la nécessité d'une bureaucratie locale devant traduire en acte la volonté politique exprimée en assemblée. Toutefois, une analyse qui se restreint au seul paradigme de la légitimité peut difficilement rendre compte des stratégies d'acteurs dans le jeu politique et se révèle incapable d'envisager historiquement les rapports qu'entretiennent les pouvoirs locaux avec les pouvoirs d'État.

### **Approche théorique**

La sociologie historique néowébérienne nous apparaît être un cadre d'analyse pertinent pour faire sortir la décentralisation de l'exégèse juridique qui l'enrobe et éviter de restreindre l'examen de ces réformes aux seuls paramètres de la « bonne gouvernance » des bailleurs de fonds. Cette approche traverse les barrières de plusieurs disciplines et offre une alternative critique aux théories normatives en portant attention au contexte social dans lequel se déroulent les processus de transformation politique (Déloye, 2007, 23). La sociologie historique réintroduit l'appareil d'État dans l'analyse en considérant la trajectoire historique de chaque institution dans une perspective qui puisse rendre compte des continuités et des ruptures avec le passé. Les modalités

d'aménagement de la sphère locale font simultanément intervenir différentes temporalités politiques et sociales et les enjeux locaux ne peuvent être isolés par rapport à ceux de la sphère politique nationale. De plus, l'analyse sociologique de l'administration territoriale nous permet d'envisager la transformation des rapports de pouvoir à l'échelle locale d'après l'historicité propre aux acteurs sociaux. Les stratégies d'acteurs dépendent tout autant des normes juridiques imposées par l'État que des rapports de force en présence parmi les différents « groupes stratégiques » qui se déploient dans l'arène locale : « Le gouvernement est conçu ici, non pas au sens juridique de structure politique de l'État, mais au sens large qui décrit l'action de gouverner ou de diriger une entité sociale complexe, que ce soit par les moyens d'une bureaucratie ou par tout autre moyen, y compris ceux qui sont généralement qualifiés d'« informels ». » (Quantin, 2005, 10) Les conséquences réelles de la redistribution des pouvoirs de l'État (au point de vue des transformations effectives des rapports de force entre acteurs sociaux) ne peuvent être rendues que grâce à une « économie politique de la décentralisation » où l'impact de ces réformes sur des acteurs spécifiques dans des situations concrètes (plutôt qu'un *a priori* théorique abstrait et universellement applicable) se trouve au cœur de l'analyse (Fisette, 1990). Si les politiques de décentralisation sont principalement impulsées par l'appareil d'État, les mutations qu'elles entraînent sont le produit de luttes entre acteurs engagés dans l'action politique locale. Les pouvoirs locaux actuels sont le résultat de changements politiques qui s'inscrivent dans la longue durée et leur transformation se trouve étroitement imbriquée à l'héritage historique des rapports qu'entretiennent les communautés locales avec l'administration territoriale (Fourchard, 2005, 13).

#### *La place de l'État dans la sociologie historique néowébérienne*

La sociologie historique analyse les luttes sociales pour le pouvoir d'après l'hypothèse de la formation concomitante du politique, de l'économique, du social et du culturel (Hibou, 1999, 58). En ayant une perspective d'analyse historique des processus sociaux, cette approche théorique examine les modalités de transformation de l'État et les mutations des forces sociales en évitant de réduire la définition du politique à un *a*

*priori* anhistorique et substantialiste. S'inspirant de l'héritage intellectuel de Max Weber, la sociologie historique propose une analyse multicausale et un modèle hypothético-déductif employant des idéaux-types qui expriment des abstractions conceptuelles traduisant des réalités sociales spécifiques. Ces différents concepts rendent compte des rationalités historiques particulières à un contexte politique et social donné : « Pour Weber, [...] l'État n'a pas d'existence en dehors d'un ensemble de croyances socialement partagées et d'attentes de comportements réciproques qui s'institutionnalisent. » (Dufour et Lapointe, 2008a, 310) La production du sens (la force symbolique de l'ordre social légitime) intervient dans la production des rapports sociaux et les stratégies sociales des acteurs sont intimement liées aux différentes façons de penser le pouvoir ou de se représenter l'État dans une société.

Le recours au concept de *trajectoire* pour étudier l'État cherche à rendre compte de son historicité en examinant les assises sociales particulières sur lesquelles il s'appuie et en analysant la concaténation des facteurs à la fois endogènes et exogènes qui concourent à sa formation (Bayart, 1996, 16-20). La sociogenèse de l'État proposée par Norbert Élias interroge certaines catégorisations juridiques trompeuses des sciences politiques en retraçant les dynamiques sociales à la source de la formation de l'État en Europe. Bien plus qu'un simple concept juridique, la consolidation de la souveraineté de « l'État westphalien » sur son territoire représente un construit social résultant d'un long processus historique de mutation des régimes de propriété de la terre et de monopolisation du pouvoir par la bureaucratie d'État : « Le monopole privé de quelques individus isolés se socialise ; il devient le monopole de couches sociales tout entières, il se transforme en monopole public, organe central d'un État » (Élias, 1991, 35). L'institutionnalisation de ce mode de domination est étroitement liée à la généralisation de la perception fiscale, l'extension de l'appareil militaire et la naissance de l'administration civile comme entité autonome de la société. Les rapports sociaux de propriété et les formes d'exploitation liées à l'appropriation domaniale se trouvent au cœur des tensions sociales dans lesquelles les mutations de la souveraineté territoriale se trouvent imbriquées (Lacher, 2006).

Les rapports entre l'État et la société se déroulent dans le cadre de réseaux politiques qui s'influencent mutuellement et les changements sociaux ne peuvent se comprendre qu'en observant l'interaction complexe existant entre les structures de classes et l'appareil d'État. Ainsi, « les crises politiques à l'origine des révolutions sociales ne peuvent se réduire à des épiphénomènes reflétant les tensions de la société ou les contradictions de classes. Elles ont plutôt directement exprimé des contradictions situées au cœur des structures étatiques [...] » (Skocpol, 1985b, 54) Les mutations de l'État en des régimes plus centralisés et bureaucratiques sont intimement liées aux conflits entre paysans et propriétaires terriens dans un contexte de tensions latentes entre l'administration d'État et les classes agraires supérieures. Enfin, les changements sociaux ne peuvent se comprendre qu'en observant les multiples interrelations entre les dynamiques sociales au niveau interne et international : « Dès ses débuts en Europe, la modernisation a toujours impliqué l'existence de trajectoires nationales de développement dans le contexte de structures transnationales historiquement en mutation, tant économiques que militaires. » (Skocpol, 1985b, 45) L'évolution des rapports de force au sein du système international et l'expansion mondiale de l'économie capitaliste contribuent donc à façonner les conflits sociaux et à influencer les structures étatiques.

Bien que la sociologie des mouvements sociaux européens et l'étude des conditions historiques de la formation de « l'État westphalien » soient éloignées de notre objet de recherche, nous croyons que la démarche d'analyse des auteurs que nous venons de présenter est hautement pertinente à prendre en considération pour mettre en perspective les mutations des pouvoirs locaux – et des rapports que ces autorités entretiennent avec les pouvoirs d'État – en fonction du « poids » sociologique et historique de chaque acteur ou de chaque institution. Leur approche théorique permet de rendre compte de quelles façons les interactions conflictuelles entre groupes sociaux dans un contexte de transformation de l'État (notamment au regard des questions liées à la propriété) sont sources de changements sociaux et de mutations de l'action politique. Ainsi, la sociologie historique du politique envisage dans sa pleine mesure l'influence

des mouvements sociaux dans le processus de transformation de l'État tout en questionnant le rôle (et les motivations) des dirigeants de l'appareil d'État dans l'impulsion à l'échelle nationale de changements politiques au niveau local.

*Transformations de l'État et mutations de l'action politique*

Les mutations de l'État et les transformations socioéconomiques sur le long terme affectent la fin et les moyens de l'action collective en modifiant les modes de revendication et de contestation des acteurs sociaux. Les différents processus de démocratisation et de décentralisation qu'ont connus les États africains ont entraîné des dynamiques de changement social et des transformations de la « culture politique » qui offrent d'intéressantes pistes de recherche. Les revendications populaires se transposent désormais dans les groupes de pression, les mouvements associatifs et les partis politiques qui évoluent dans l'espace public national. Les autorités communales nées des réformes de décentralisation peuvent être associées à ces nouveaux pouvoirs publics situés en marge de l'État qui émergent peu à peu dans la sphère locale. En postulant l'autonomie des différentes sphères sociales du pouvoir, la sociologie historique évite de réduire l'analyse du politique à des facteurs d'ordre économique (l'impérialisme ou l'ajustement structurel) et à cantonner les acteurs sociaux à un rôle passif vis-à-vis du pouvoir étatique : « À l'opposé des variations savantes ou militantes sur les types de bourgeoisie, nous devons placer l'État en rapport avec une structure sociale à construire sur plusieurs dimensions au gré des procédures complexes du "chevauchement" et de la "concaténation". » (Bayart, 1989, 226) L'approche socio-historique axée sur le « politique par le bas » représente une alternative à un champ d'étude centré sur le point de vue « d'en haut » et largement dominé par les thèses marxistes axées sur la lutte des classes ou la dépendance des régimes de la « périphérie » à l'égard de ceux du « centre » (Geschiere, 2000, 95-96). Les *modes populaires d'action politique* montrent que les groupes sociaux subordonnés interviennent dans la production du politique et contribuent activement à l'institutionnalisation des régimes africains postcoloniaux. Les acteurs politiques se trouvent imbriqués dans des réseaux qui se font concurrence pour l'accès aux ressources économiques et sociales que commande l'État : « [Ces réseaux]

transcendent, sans les annuler, les clivages de statut, de revenus et de pouvoir. Ils relient les “en bas du bas” aux “en haut du haut” par des flux ininterrompus d’informations, de requêtes, de dons, de célébrations symboliques [...]. » (Bayart, 1989, 270) D’une part, cette *politique du ventre* (où l’acquisition de positions de pouvoir dans le système politique détermine l’accès aux ressources) suggère que les pratiques d’accumulation contemporaines sont le résultat d’une réappropriation de l’appareil administratif colonial par les élites africaines postcoloniales. D’autre part, les pratiques de pouvoir et les modes de résistance observés dans la culture populaire (opposant notamment les « aînés sociaux » aux « cadets sociaux ») apparaissent en continuité historique avec les luttes sociales présentes dans les sociétés précoloniales<sup>3</sup>.

La crise financière qui persiste depuis les années 1980 et la « transition démocratique » en cours depuis le début des années 1990 réduit considérablement les capacités redistributives de l’État à l’intérieure des différentes couches sociales de la population. Cette conjoncture remet en cause la « politique du ventre » et contribue à l’émergence de nouveaux modes de régulation politique et sociale impliquant des circuits parallèles. En portant attention au nouveau phénomène de « privatisation des États », Béatrice Hibou emprunte à Max Weber le concept de *décharge* pour illustrer les métamorphoses des modes de gouvernement et des stratégies étatiques consécutives à la libéralisation politique et économique. L’usage d’intermédiaires pour des fonctions autrefois dévolues à l’administration publique pourrait annoncer le retrait de l’intervention de l’État, mais la renégociation permanente des pouvoirs transférés – par le maintien de frontières floues et arbitraires entre les pratiques qui sont tolérées et celles qui sont réprimées – permet à l’État d’exercer une pression constante à l’endroit des différents « courtiers » avec lesquels il transige (Hibou, 1999, 28-31). La « privatisation des États » traduit donc une rupture historique par rapport à la *politique du ventre* résultant d’une crise de légitimité de l’administration publique sur le

---

<sup>3</sup> Le concept de « néo-patrimonialisme » emprunté par Jean-François Médard (1987, 1991) traduit un portrait semblable en plusieurs points à celui de Bayart sur les pratiques liées à l’occupation de l’appareil d’État. Toutefois, sa perspective met l’accent sur la personnalisation exacerbée des pouvoirs publics « par le haut » et porte moins attention aux formes d’accumulation des ressources politiques « par le bas ».

continent. C'est dans cet ordre d'idée que Jaglin et Dubresson voient dans les récentes réformes de décentralisation « un mode de partage compensatoire vers le "bas" des difficultés rencontrées en "haut" pour préserver des positions de rente au sein d'États alimentant l'accumulation privée. » (1993, 304)

Enfin, nous appuierons notre démarche d'analyse sur les travaux d'anthropologie sociale de l'École de Manchester (axés sur la problématique du *local-level politics*) pour rendre compte des confrontations entre acteurs évoluant dans l'arène locale à travers l'identification des « groupes stratégiques » et des intérêts contradictoires qui les animent : « Mettant l'accent plutôt sur les acteurs que sur les facteurs structurels qui façonnent la réalité sociale locale, elle propose une analyse en termes d'acteurs clés, des ressources dont ils disposent et de leurs stratégies. » (Hesseling et Oomen, 2005, 12) Il s'agit d'envisager dans quelles mesures les réformes introduites par l'État dans l'administration territoriale s'imbriquent aux dynamiques locales et réorganisent les rapports de force entre différents groupes sociaux :

Chaque société locale peut être considérée comme une arène socio-politique, dans laquelle différents "groupes stratégiques" sont en confrontation, coopération et négociation permanentes les uns par rapport aux autres. Les interventions extérieures sont un élément supplémentaire de la dynamique de ces contradictions locales, au cours desquelles les nouvelles règles du jeu politique et les nouvelles structures décentralisées sont régulièrement ré-interprétées, transformées et même "détournées". » (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, 14-15)

Ainsi, l'analyse du « jeu politique » doit rendre compte des marges d'autonomie dont disposent les acteurs locaux vis-à-vis des normes imposées par les pouvoirs d'État tout en empruntant une profondeur historique permettant d'apprécier la trajectoire sociopolitique de chaque arène locale. À la faveur des changements de régime au niveau national, de nouveaux pouvoirs locaux s'ajoutent successivement aux anciens et contribuent à la superposition d'instances locales concurrentes dans le champ politique (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, 30-37). La polycéphalie des arènes locales permet aux « groupes stratégiques » de négocier leur forum politique (*institution shopping*) en choisissant celui qui est susceptible de mieux répondre à leurs intérêts.

Dans ce contexte, les acteurs locaux suivent moins les normes officielles édictées par l'État que le « droit de la pratique » né de l'hybridation d'une pluralité d'héritages juridiques (Le Roy, 2006, 27). L'organisation des protagonistes en réseaux politiques suit des configurations mouvantes qui reflètent les logiques situationnelles spécifiques à chaque acteur. Cette imbrication d'une pluralité de logiques de pouvoir et de légitimités politiques traduit la présence d'une multiplicité de formes d'espaces publics dont le chevauchement (*straddling*) place les acteurs au carrefour de la démocratie locale, nationale et globale (Rijnierse, 2000).

### **Hypothèse de recherche**

Notre recherche analyse les luttes politiques et sociales suscitées par la décentralisation en les situant d'après les modalités d'institutionnalisation de la sphère locale par l'ancien régime. Partant de la conceptualisation de la décentralisation en tant qu'enjeu de pouvoir de l'arène politique locale, nous considérons que cette réforme suscite des luttes entre « groupes stratégiques » qui la transforment, tout en l'intégrant dans des pratiques et des structures de pouvoir antérieures par les divers acteurs locaux. La décentralisation prolonge ainsi les pratiques de *commandement* de l'administration territoriale et suscite des compétitions entre groupes sociaux qui comportent des similarités frappantes avec la stratégie d'occupation de l'appareil d'État sous le « centralisme démocratique » du parti unique. Toutefois, ces continuités avec l'ancien régime ne sont que partielles et la venue des communes provoque des ruptures dans les rapports entre le « centre » et la « périphérie » qui prévalaient jusque-là au sein des structures de l'État. Afin d'illustrer notre hypothèse sur l'hybridation des institutions municipales aux dynamiques sociales, nous verrons comment les enjeux fonciers se greffent au processus de réforme et (ré-)activent des conflits à l'intérieur de l'espace communal. La décentralisation remet en cause les rapports sociaux liés à la propriété et fait du contrôle de la commune un enjeu majeur de la gestion domaniale. L'accès à la terre relève moins des règles administratives que de l'action politique et la gestion des terres par les collectivités est largement tributaire des rapports de force existant entre acteurs et groupes sociaux qui évoluent dans l'arène locale.

## **Méthodologie**

La décentralisation au Mali représente un sujet particulièrement en vogue auprès des chercheurs et des experts qui s'intéressent aux réformes administratives en Afrique de l'Ouest. Ainsi, nous disposons de sources abondantes sur lesquelles nous pourrions travailler dans le cadre de notre recherche documentaire (notamment en ce qui a trait aux rapports entre le processus de réforme et les mutations foncières). Nous examinerons d'abord les sources officielles du gouvernement malien, des agences de coopération et des organisations internationales afin de rendre compte du cadre légal et institutionnel de la réforme. Il s'agira d'identifier les principaux sites de pouvoir et les différents mécanismes qui les lient entre eux. Nous ferons ensuite référence aux rapports d'enquête publiés par les nombreux chercheurs qui se sont intéressés à la décentralisation malienne. D'une part, nous étudierons les mutations des rapports de force entre acteurs, le repositionnement de leurs interactions dans l'arène locale et leur imbrication aux luttes sociales qui se reconstituent autour des nouveaux modes d'action politique apportés par la décentralisation. D'autre part, nous porterons attention aux énoncés de sensibilisation à la réforme (provenant du gouvernement ou des agences de développement) et aux discours empruntés par les acteurs locaux à propos de la décentralisation. Enfin, il importe de mentionner que notre expérience de terrain au Mali (dans le cadre de stages dans l'administration ou de projets financés par des ONG) nous a aidé à cerner certaines dynamiques ayant pris forme avec la décentralisation et s'est révélée essentielle pour bien comprendre la littérature sur laquelle nous appuyons notre mémoire. Nous mentionnons nos séjours simplement à titre indicatif (comme quoi ils ont pu influencer notre compréhension de la réforme) et les données sur lesquelles repose notre analyse proviennent donc exclusivement de la recherche documentaire.

La sociologie historique du politique porte principalement attention aux mouvements sociaux, à la sociogenèse de l'État et à l'administration territoriale. C'est à ce titre que nous avons choisi de centrer notre analyse vers les rapports entre structures d'État, gestion foncière et pouvoirs locaux pour rendre compte des nouvelles dynamiques locales introduites par la décentralisation. Si la question domaniale

représente une démonstration par excellence de l'influence des luttes sociales sur le processus de réforme, notre recherche tend néanmoins à porter moins attention à d'autres formes de luttes sociales, notamment les enjeux liés à la place des femmes, des jeunes et des gens « de caste » au sein du nouvel espace communal. Ces questions se révèlent très pertinentes dans le contexte de la décentralisation, mais celles-ci impliquent une problématique beaucoup plus large que celle des rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État. Nous portons davantage attention aux politiciens et aux administrateurs locaux (délégués du gouvernement, élus locaux et autorités *coutumières*) dans le mesure où – malgré la volonté de refondation politique du gouvernement – ce sont surtout les élites héritées de l'ancien régime (et leur repositionnement dans l'arène locale) qui sont les premiers concernés par la réforme. Bien que la décentralisation soit confrontée à des dynamiques qui diffèrent fortement d'une localité à l'autre, une analyse trop « localisée » nous aurait empêché de bien rendre compte des mécanismes d'institutionnalisation du nouveau régime et des différentes façons dont les pouvoirs d'État parviennent à façonner (voire même uniformiser) les pouvoirs locaux. Nous couvrirons donc plusieurs régions (notamment le Manden, le Maasina et le Nord-Mali) de façon à mettre en perspective les liens entre le « centre » et la « périphérie » de l'État tout en considérant la pluralité des modes de réappropriation de la réforme par les acteurs locaux. Une telle approche permet de mettre en relation le niveau local par rapport à la sphère nationale, mais offre évidemment une perspective limitée sur certains enjeux strictement locaux qui sont bouleversés par la décentralisation. À la différence d'une enquête de terrain prolongée (offrant la possibilité d'aborder certains objets inédits), la recherche documentaire que nous avons entreprise laisse de côté des aspects qui restent encore très peu étudiés par les chercheurs (le poids des leaders religieux et des milieux d'affaire au sein des pouvoirs municipaux, le déroulement des campagnes électorales, l'influence des cadres de partis sur les décisions prises à la commune, l'impact des liens parentaux et matrimoniaux, etc.). La décentralisation malienne représente un sujet particulièrement vaste comprenant encore de nombreuses zones d'ombres qui méritent davantage d'attention afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble du processus. Néanmoins, notre

recherche vise d'abord à faire le point sur une littérature éparses où il se révèle souvent difficile de trouver des réponses claires à propos des transformations réelles apportées par la réforme dans les dynamiques entre acteurs locaux. Il nous apparaît essentiel de dégager des conclusions par rapport aux études déjà existantes et de poser certaines balises par rapport à notre objet de recherche avant d'entreprendre des enquêtes sur le terrain et/ou de pousser plus loin la problématique sur le sujet.

Dans le premier chapitre, nous ferons un bref historique de l'administration territoriale et des différents acteurs qui évoluent dans la sphère locale depuis la période précoloniale jusqu'à la plus récente réforme. Il s'agit de montrer que la décentralisation se superpose à des pouvoirs/territorialités déjà bien ancrés et qu'elle prend racine dans un espace aux rapports de force bien établis. Dans le second chapitre, nous interrogerons le contexte social et politique dans lequel la refonte de l'administration territoriale s'est trouvée amorcée. Nous situerons la décentralisation au regard des revendications portées par certains mouvements sociaux et de l'idéologie populiste mobilisée par le gouvernement pour pallier à la crise de légitimité de l'État. Nous terminerons en décrivant les principaux aspects de la réforme et de son processus de mise en œuvre par la Mission de décentralisation et déconcentration (MDD). Dans le troisième chapitre, nous envisagerons le jeu politique local et le repositionnement des acteurs locaux d'après le nouveau cadre juridique pluraliste apporté par la décentralisation. En analysant le nouveau paysage institutionnel et les stratégies d'acteurs en présence, il s'agit de rendre compte des représentations du pouvoir, des mécanismes de l'action politique, des formes d'interactions entre acteurs et des rapports de force entre pouvoirs locaux qui apparaissent dans le contexte de la décentralisation. Dans le quatrième chapitre, nous discuterons de la façon dont l'arrivée des communes est susceptible de (ré-)activer les conflits locaux et de remettre en cause les rapports de force entre groupes sociaux. En prenant l'exemple de la gestion domaniale, nous verrons que la décentralisation entraîne une recomposition des luttes sociales où la commune devient un site de confrontation entre groupes sociaux en lutte pour l'appropriation foncière.

## CHAPITRE I

### Historique de l'administration territoriale et des réformes de décentralisation

Les pouvoirs d'État qui se sont succédés au Mali ont chacun contribué à redéfinir les pouvoirs locaux qu'ils subordonnaient en insufflant des transformations ayant pour but de consolider un nouvel ordre politique et social. Nous évoquerons les tendances lourdes de la centralisation-décentralisation tout en nous intéressant à la façon dont les luttes sociales s'insèrent dans le fonctionnement des instances politiques locales. Cette mise en perspective cherche à mettre en évidence les continuités et les ruptures qui se sont dessinées au fil des réformes de l'administration territoriale mises en place par l'État. Nous verrons que les pouvoirs locaux tendent à s'emboîter les uns aux autres à mesure que les pouvoirs d'État les transforment au nom d'idéologies diverses. C'est dans ce contexte sociohistorique marqué par des transformations politiques rapides que prendra forme la politique de décentralisation qui nous intéresse.

#### *1.1 Les modalités d'occupation du territoire pendant la période précoloniale*

Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les rapports entretenus entre les villages s'imbriquent dans un assemblage complexe de chaînes politiques et tributaires tissées au fil des conflits, des alliances et de l'ordre d'occupation de l'espace. Des articulations entre différents lignages sont rapportés par la tradition sous forme de pactes qui fixent des identités et organisent des statuts à chacun d'eux (Barrière, 2002, 25-31 ; Koné, 2002, 185-187) : « Ces pactes, en instaurant des droits différenciés et inégaux sur les territoires et les ressources, consacrent des rapports de force divers entre groupes se rencontrant dans un même espace [...] ». (Fay, 1999, 118) L'exercice du pouvoir politique est étroitement lié à l'appropriation de la terre par des lignages *autochtones* ou *propriétaires* et la sacralisation de cette occupation est étayée par des mythes ou des récits historiques. Sauf en cas de conquête ou de « coup de force », c'est l'ordre d'occupation du sol qui détermine les rapports de dépendance entre les villages (et

entre les lignages) : celui qui est arrivé en premier et qui dispose de la maîtrise des terres coiffe tout ceux à qui il a consenti des droits d'occupation. Si les descendants des lignages fondateurs disposent d'un accès sans condition aux ressources foncières, les groupes subséquentement accueillis se voient attribuer des terres en échange du respect de l'ordre établi et/ou du versement d'une rente conditionnelle à l'accès aux ressources (Dembélé, 1981, 104). La conquête d'un village par un lignage étranger fait coexister une autorité chargée de la maîtrise des terres avec un pouvoir politique et administratif détenu par le nouveau groupe dominant. De ce fait, « la chefferie est dévolue aux seuls descendants de ceux qui, les premiers, ont occupé la terre ou l'ont conquise par une action guerrière. » (L. Traoré, 2006, 100). Un pacte d'allégeance avec le pouvoir central qui englobe le village autorise le prélèvement de tributs en hommes ou en ressources en échange d'une protection militaire. Les chefs locaux sont donc plus ou moins indépendants par rapport aux organisations politiques plus vastes qui se sont constituées au fil des « expansions et contractions » des empires et dont le pouvoir se superpose à des chaînes tributaires plus anciennes (Samaké, 1988 ; Fay, 1997a, 55-56 ; Camara, 2002, 39 ; Kassibo, 2006, 76).

Au Manden, des chefferies (*kafo*) placées sous le contrôle de lignages « nobles » réunissent des villages alliés ou apparentés et constituent des ensembles politiques autonomes dont les rapports reposent principalement sur le secours mutuel en cas de danger : « Ces unités se sont constituées au long d'une série de migrations sur la base de liens de lignages, de rapports entre invités et hôtes, et d'alliances matrimoniales. » (Zobel, 2001, 128). La hiérarchisation des rapports sociaux relève des principes de gérontocratie, d'autochtonie, de parenté et de genre où seuls les « hommes libres » (*horon*) sont habilités à exercer le pouvoir politique, excluant ainsi les cadets, les femmes, les captifs, les étrangers et les hommes de castes (Camara, 2006, 147). Entre le XVI<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle, les aires de pouvoir du Maasina se composent en une série de petites chefferies lignagères (*janyeeli*) subordonnées à des pouvoirs guerriers (*laamu*) dominés par les *arβe* peuls (Fay, 1997b, 177-186). Après la conquête d'un territoire, ces *laamu* « recouvrent » les pouvoirs locaux préexistants en se plaçant au sommet des

structures lignagères (régies par des pactes) qui s'empilent les unes aux autres : « Le nouveau *laamu* s'installe donc de ce fait au sommet d'une chaîne de pouvoirs tributaires, et fait fonctionner les anciennes capacités (guerrières, productives, symboliques) des anciens pouvoirs à son profit, ou/et leur distribue de nouveaux statuts et capacités dans un système partiellement remodelé [...] ». (Fay, 2000, 128) Les régimes ayant succédé aux *arβe* ont procédé de la même façon en « coiffant » une hiérarchie de pouvoirs locaux emboîtés les uns aux autres<sup>4</sup>.

### 1.2 La colonisation française et l'invention des pouvoirs « coutumiers »

Au lendemain de la conquête de ce qui fut nommé le Soudan à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la France superposa des structures administratives aux chefferies déjà existantes en s'inspirant à la fois du modèle jacobin de la métropole et de la hiérarchie dans l'armée coloniale. D'une part, des circonscriptions appelées « cercles » puis découpées en « subdivisions » sont réparties sur l'ensemble du territoire (d'après une logique d'encerclement par rapport à un centre) et placées sous la direction d'un commandant originaire de la métropole (Centre Djoliba, 2000, 28-32 ; Lama, 2008, 15). Les administrateurs coloniaux disposent de pouvoirs presque sans limite pour gérer leur circonscription et l'organisation régulière de « tournées » permet de réaffirmer périodiquement leur domination sur l'ensemble du territoire. D'autre part, les autorités *coutumières* créées à partir des lignages « dominants » se voient confier le rôle d'auxiliaires du pouvoir colonial en étant placées à la tête de cantons (érigés de façon arbitraire) formant la base de la pyramide administrative (Klute, 1999, 168-170 ; L. Traoré, 2006, 101-102). L'invention de la *coutume* par le régime colonial donne l'image de rapports de force figés par les « traditions » de l'ère précoloniale, alors qu'il s'agit avant tout d'un ordre politico-juridique façonné par l'administration française. Dans le cadre de ce système prenant la forme d'un « despotisme décentralisé » (Mamdani, 1996), les chefs de cantons (*jamanatigui*) se voient confier la responsabilité d'exécuter

---

<sup>4</sup> Après l'indépendance, le « pouvoir du Mali » (*laamu* Mali) des administrateurs civils joue encore le rôle d'un « pouvoir recouvrant » à travers la collecte des impôts, l'arbitrage des conflits et la perception des pots-de-vin (Fay, 2006, 107-108).

les ordres émanant des commandants détachés auprès d'eux. Le prélèvement des impôts, la fourniture de céréales, les travaux forcés, la conscription et les autres formes de réquisitions étaient pour la plupart conduites par les autorités cantonales. Le souvenir des famines, des violences et des diverses formes d'humiliation vécues à l'époque du régime colonial demeure encore très vif dans les mémoires collectives.

En réorganisant les *kafo* du Manden en cantons, l'administration coloniale entend profiter des anciennes structures de pouvoir pour faciliter la gestion du territoire en les « cantonnant » vers un espace central précis. Les chefs de *kafo* qui se rallient au régime colonial sont maintenus dans leur fonction puis investis chefs de canton, tandis que ceux qui s'opposent à l'arrivée des Français sont rapidement déçus et remplacés par un représentant plus dévoué (Zobel, 2001, 128 ; L. Traoré, 2002, 376). De la même façon, les cantons érigés dans le Maasina ont pour la plupart été délimités en fonction des anciennes aires de pouvoir et les chefs placés à leur tête appartiennent aux lignages « dominants ». Les chefferies conservent leur domination politique et leurs droits tributaires tout en profitant des nouvelles prérogatives administratives qui leur sont attribuées pour durcir leur pouvoir et s'accaparer davantage de tributs (Kintz et Poncet, 1995, 8 ; Le Marcis, 1999, 160). Si la France introduit en Afrique un pouvoir centralisé visant à mieux s'assurer du contrôle des territoires conquis, les limites de ce mode d'administration mènent le régime colonial à adopter dès le début du XX<sup>e</sup> siècle un nouveau modèle de gestion « décentralisé » visant à « rapprocher l'administration des administrés ». En milieu rural, des « sociétés indigènes de prévoyance » sont créées pour développer les cultures de rente (arachides, riz et coton) grâce à l'encadrement des producteurs (Kassibo, 1994, 220 ; Keïta et Samaké, 2007, 19-26). En zone urbaine, les politiques d'assimilation à la culture métropolitaine supposent à plus ou moins long terme l'atténuation progressive des rigueurs de l'indigénat dans l'État colonial : “Colonial pluralism was basically dual : on one side was a patchwork of customs and practices considered customary, their single shared feature being some association with the colonized; on the other side was the modern, the imported law of the colonizer.” (Mamdani, 1996, 111) Si les citoyens jugés plus « évolués » par rapport aux ruraux

bénéficièrent de la mise en place de communes mixtes indigènes<sup>5</sup>, ces municipalités représentent des modalités d'encadrement parmi d'autres et leur fonctionnement bureaucratique limite les possibilités de participation aux prises de décision (Coulibaly, 1998, 18-20 ; Keïta et Samaké, 2004, 5-8).

### *1.3 La décentralisation et la « révolution active » de Modibo Keïta*

Le régime colonial contribua à l'émergence d'une classe bureaucratique formée de commis et d'instituteurs très actifs au niveau syndical qui furent à l'origine de la fondation de l'Union soudanaise-Rassemblement démocratique africain (USRDA) en 1946 (Amselle et Grégoire, 1987, 25-26). À compter de la fin des années 1950, ce parti d'allégeance socialiste s'impose progressivement au détriment du Parti progressiste soudanais (PSP), davantage associé aux chefs de canton. En lutte contre le régime colonial et les pouvoirs « féodaux », l'USRDA réussit à obtenir la suppression des chefferies de canton dès 1957, mais l'administration continua à faire des chefs de village des intermédiaires importants dans la plupart de ses interventions. Après l'échec de la fédération avec le Sénégal, le territoire devint indépendant en 1960 sous la présidence de Modibo Keïta et prit le nom de « République du Mali ». Les dirigeants de l'USRDA transforment leur organisation en parti unique et ajustent le fonctionnement de l'appareil d'État aux principes du « centralisme démocratique » et de la « primauté du politique ». L'un des premiers soucis des nouvelles autorités est de refonder la pyramide administrative de façon à « conforter l'unité nationale » et à rompre avec l'héritage laissé par la colonisation. De nouveaux arrondissements sont découpés sur la base des cantons « de façon à la fois transversale et englobante » en les divisant ou en les regroupant entre eux (Fay, 2002, 132) : « [...] L'accent est mis sur la communauté d'intérêt économique et les tendances coopératives au détriment des liens traditionnels à base de relation de parenté et d'alliances. » (Camara, 2002, 41) Ces circonscriptions placées sous la tutelle de l'administration doivent normalement être gérées de façon

---

<sup>5</sup> Les premières furent érigées à Kayes et à Bamako en 1918, auquel s'ajoutèrent onze autres dans les années 1950. Après l'indépendance, ces communes urbaines furent toutes maintenues en place et quelques unes des principales agglomérations purent progressivement bénéficier du même statut. (Hilhorst et Baltissen, 2004, 15-16).

participative par des conseils élus au suffrage universel. Toutefois, ces dispositions n'entreront jamais en vigueur et ces subdivisions demeureront placées sous le contrôle des chefs d'arrondissement (Tag, 1994, 35 ; Béridogo, 2006, 202).

Le « socialisme africain » auquel adhère l'USRDA défend l'idée que « l'Afrique d'avant les Blancs aurait été essentiellement rurale, communautaire et égalitaire » et que « les paysans auraient vécu dans des collectivités villageoises harmonieuses que seule l'empreinte coloniale serait venue oblitérer. » (Amselle, 1985, 251). Afin de promouvoir le retour aux solidarités « traditionnelles » tout en les réconciliant avec les impératifs du développement rural, les autorités mettent en place différentes formes d'encadrement coiffées par les instances du parti unique. La « révolution active » fut lancée avec l'objectif de collectiviser les terres, d'octroyer la commercialisation de la production à des coopératives et d'ériger des conseils révolutionnaires prenant la place des chefs de village. Pour mettre fin aux prérogatives des lignages *propriétaires* dans l'attribution des terres, l'État devient le seul propriétaire légal des domaines fonciers et des ressources naturelles sur l'ensemble du territoire (principe de la domanialité), transformant ainsi les propriétés *coutumières* en « biens communs » (*foroba*) (Fay, 1997a, 63 ; Konaté, 1998, 78-82). Le gouvernement encourage la formation d'associations de jeunes (*mali ton*) qui incitent les cadets à se dégager de l'emprise des aînés (Jonckers, 1994, 124). Des « groupements ruraux de producteurs et de secours mutuel » sont formés au niveau de chaque village, la participation « volontaire » et non-rémunérée au « travail de la patrie » (*fasobaara*) devient obligatoire et des champs collectifs (*maliforo*) sont cultivés pour assurer le financement de projets d'investissements locaux (Tag, 1994, 49 ; Keita et Samaké, 2007, 36-37).

En remaniant de fond en comble le dispositif d'administration territoriale, les autorités veulent définitivement écarter les leaders *coutumiers* et barrer la route à la classe commerçante tout en contribuant à la promotion d'une nouvelle classe formée de fonctionnaires choisis à la fois pour leurs compétences professionnelles et leur militantisme politique (Rawson, 2000, 270-271). Cette nouvelle « bourgeoisie d'État »

forme peu à peu une nomenklatura bénéficiant de privilèges exceptionnels et disposant d'une « rente bureaucratique » (issue de l'appareil d'État) qu'elle redistribue à toute une série de dépendants (Amselle, 1985, 250-251). Les principes de prédation tributaire des surplus et de redistribution clientéliste des richesses qui structurent le pouvoir des chefferies se trouvent récupérés par les fonctionnaires du nouvel État indépendant en reproduisant un « modèle aristocratique de domination étatique » (Bagayogo, 1987, 106). Le socialisme profite à une petite élite urbaine qui bénéficie de la plupart des emplois créés par l'expansion de l'appareil d'État tout en profitant des services publics installés en ville et d'un approvisionnement de produits subventionnés par le gouvernement<sup>6</sup>. Si les fonctionnaires se font davantage présents sur l'ensemble du territoire après la création des arrondissements, il s'agit surtout d'administrateurs, de gendarmes, de militaires et de douaniers chargés des fonctions de répression. Alors que les Maliens espéraient gagner davantage de liberté avec l'indépendance, les réformes entreprises par l'État postcolonial contribuent plutôt à renforcer le pouvoir centralisé hérité de la colonisation. Si le fossé se creusant entre la nomenklatura et le reste de la population se manifeste le plus souvent par une résistance passive, plusieurs révoltes réprimées dans le sang alièrent paysans et commerçants pour protester contre les travaux forcés, les monopoles commerciaux, les privilèges des fonctionnaires et la corruption des dirigeants locaux du parti<sup>7</sup> (Amselle, 1978 ; Dembélé, 1981, 122).

#### *1.4 Les pouvoirs locaux sous le régime militaire et le parti unique de Moussa Traoré*

C'est dans ce contexte de mécontentement généralisé que l'armée prend le pouvoir et forme le Comité militaire de libération nationale (CMLN) en 1968. Le régime militaire s'institutionnalise en 1979 par une nouvelle constitution qui concentre les pouvoirs aux mains de l'exécutif et prévoit la création d'un parti unique UDPM (Union démocratique du peuple malien) organisé lui aussi selon les principes du « centralisme démocratique ». Avec la formation des sections locales du parti et la

<sup>6</sup> Cet aspect est encore valable aujourd'hui : à mesure qu'on s'éloigne des mailles territoriales de l'État, moins on a accès aux services publics et plus il faut payer pour les obtenir.

<sup>7</sup> Encore aujourd'hui, le *sosanlisi* (socialisme) est synonyme de violence, de désordre et de « dépravation des mœurs » pour de nombreux Maliens. (Le Marcis, 1999, 161)

proclamation par le pouvoir central du « primat du politique sur l'administratif », les compétitions entre notables locaux pour occuper les postes de responsable de l'UDPM tendent progressivement à transformer le paysage politique du Mali (Félix, 1997). Lors des échéances électorales, différentes tendances s'affrontent pour la conquête des postes disponibles d'après des ralliements qui s'opèrent « suivant les lignes de tension ou de fracture sociale localement en place entre villages ou entre lignages, et essentiellement par rapport au foncier-territorial. » (Fay, 2000, 130) Les conflits entre *propriétaires* et *non-propriétaires*, entre *autochtones* et *allochtones* ou entre *aînés sociaux* et *cadets sociaux* représentent les principaux enjeux autour desquels se définissent les clientèles politiques et les luttes de tendances qui parcourent les sections locales du parti unique : « Avec la collaboration plus ou moins étroite des administrateurs territoriaux, la faction politique locale élue intervenait dans l'ordre foncier en faveur de son propre électorat, l'autre étant condamnée à une opposition factionnelle se traduisant par des investissements clientélistes de l'administration et de la justice [...]. » (Fay, 2002, 141) La naissance du parti unique crée un pouvoir « d'influence » parallèle au « commandement » de l'administration et suscite des rapports souvent conflictuels entre les cadres politiques et les hauts fonctionnaires.

À travers l'ensemble du pays, les responsables du parti installent des « comités » dans les villages, des « sous-sections » dans les arrondissements puis des « sections » dans les cercles qui sont ensuite chapeautées par le Bureau exécutif central (BEC) à Bamako (Mamane, 1982 ; Fay, 1995, 20). La population doit élire à tous les trois ans les membres de leur comité, et chacun des « niveaux » du parti choisit ensuite les membres siégeant à l'échelon supérieur. L'UDPM chapeaute l'ensemble des institutions et l'obtention d'un poste ne peut se réaliser sans l'acquisition d'une place au sein des instances du parti<sup>8</sup>. Le secrétaire général du parti (le Général Moussa Traoré) est le seul candidat possible à la présidence de la République et il est réélu tous les cinq ans lors d'un référendum qui le reconduit à son poste à la quasi-unanimité. L'adhésion à

---

<sup>8</sup> Le secrétaire général et son entourage manipulent à leur guise la composition des sections locales. Être élu au sein des instances de l'UDPM représente la seule issue pour s'engager en politique (ou trouver un emploi dans la fonction publique) et ne signifie pas pour autant qu'on appuie le régime en place.

l'UDPM, l'achat des cartes de membre et le paiement des taxes du parti sont obligatoires pour l'ensemble de la population. Des comités de l'Union nationale des jeunes du Mali (UNJM) et de l'Union nationale des femmes du Mali (UNFM) sont présents dans tous les villages et la participation des jeunes et des femmes y est automatique (Tag, 1994, 90). Placé à la tête d'un vaste réseau clientéliste, le secrétaire général de l'UDPM entretient des rapports personnalisés avec ses militants et ses retentissantes « tournées » en province réactualisent périodiquement son autorité à travers le pays. Il s'informe des événements dans tous les recoins du territoire et chacun en appelle à son arbitrage en cas de conflits de voisinage ou de problèmes de famille (Bertrand, 2006, 193). Tous les pouvoirs sont concentrés au sein du proche entourage de Moussa Traoré et l'État n'existe pas en dehors de son président.

À partir de 1970, le gouvernement militaire met sur pied une vingtaine d'Opérations de développement rural (ODR) destinées à encadrer les populations rurales afin d'accroître la production du coton, de l'arachide ou du riz dans les régions les plus favorables à ces cultures de rente. Grâce au financement provenant des bailleurs de fonds étrangers, l'État accorde une assistance aux producteurs à travers la formation d'animateurs villageois, l'octroi de crédits agricoles et la commercialisation de la production (Pierot, 1979, 44-48 ; Kébé, 1981, 34-37 ; Baumann, 1992, 56 ; Kassibo, 1994, 223-227). Vers la fin des années 1970, les ODR mettent en place des dispositifs de « développement intégré » qui cherchent à résoudre simultanément tous les problèmes en veillant au développement des cultures vivrières (aux côtés des produits d'exportation), à la promotion de l'alphabétisation ou à l'amélioration des soins de santé (Kouyaté, 1990, 102). Le lancement de cette politique est étroitement lié à la création d'associations villageoises (AV) confiant aux producteurs une partie des charges de la gestion de projets (Châu, 1992, 35 ; Diarra, 1995) : « Les AV servent de relais entre l'encadrement et les villageois pour les actions de développement (par exemple, les équipements collectifs, les greniers de prévoyance, la lutte anti-érosive, la santé). Des "équipes techniques", composées de néo-analphabètes, assument les différentes fonctions techniques confiées à l'AV. » (Joldersma *et. al.*, 1996, 23) Les activités des

AV permettent d'engranger des revenus qui peuvent être investis dans la réalisation de projets de développement communautaire. Leur gestion est assurée par un bureau permanent dont les membres sont élus par la communauté lors de la tenue d'assemblées. En même temps, le gouvernement encourage la formation de « tons villageois » (*duguton*) qui s'inspirent des associations de culture précoloniales du même nom : « Autrefois, le *ton* pouvait être mobilisé par le chef de village pour venir en aide aux villageois en difficulté. Aujourd'hui, il est devenu essentiellement une équipe de travail rémunérée qui loue ses services aux riches producteurs. » (Jonckers, 1994, 128) Ces associations précoloniales hiérarchisées d'après l'âge, le genre et le statut voient leurs objectifs initiaux transformés et récupérés idéologiquement par l'UDPM. Le *ton* favorise l'adhésion au programme de développement adopté par le gouvernement tout en devenant un symbole de l'autogestion des villages et du « développement des populations à la base » (Dembélé, 1981, 126 ; Diarra, 1990, 69) Le mandat des *tons* villageois est semblable à celui des AV, mais les premiers sont le plus souvent érigés à partir des sections les plus méritantes du parti unique.

À la différence du régime socialiste dont les structures d'encadrement rural prétendaient mettre un terme aux « féodalités », la junte militaire qui lui succède voit une garantie de paix sociale dans le maintien des pouvoirs *coutumiers* et recours au registre de la « tradition » pour asseoir sa légitimité (Fay, 1997a, 66). La mise en place d'un système reposant sur le parti unique serait le mode de gouvernement le plus proche de la « coutume » et l'encadrement rural est considéré comme une forme de renaissance de la « tradition » (Klute, 1999, 172). Bien qu'ils représentent des structures de gestion liées aux exigences de l'économie de marché et qu'ils soient calqués sur le modèle de l'administration civile, les AV et les *tons* sont explicitement associés à un retour aux pouvoirs *coutumiers* et aux solidarités « traditionnelles ». Hormis la façade formelle et démocratique donnée à ces organisations, le bureau est généralement sous le contrôle des membres du lignage « dominant » et c'est souvent le chef de village lui-même qui en assume la présidence, en compagnie de ses proches parents lettrés qui accaparent les autres postes les plus importants (Bagayogo, 1987, 115 ; Kassibo, 1994, 231-233).

Comme c'était le cas sous l'USRDA, l'encadrement représente un système d'extorsion reposant sur le prélèvement de taxes et d'obligations de toute sorte par l'État. Les producteurs doivent se plier aux décisions du gouvernement et l'ensemble du système est conçu dans les seuls intérêts des filières commerciales. Les structures villageoises visent à faciliter l'intervention de l'État en zones rurales tout en se désengageant de la gestion et du financement des projets. L'encadrement profite surtout à quelques « paysans pilotes » (pour la plupart des commerçants ou des fonctionnaires) qui bénéficient de liens privilégiés au sein de l'appareil d'État (Amselle, 1985, 256).

La Commission nationale des réformes administratives (CNRA) instaurée par le CMLN travailla à redéfinir la carte administrative du pays et à promouvoir de nouvelles structures « de participation » visant à « passer d'une culture d'administration à une culture de développement » (Sall, 1993, 92-95). Dès le début des années 1970, les villages furent regroupés en « secteurs de base » puis en « zones d'animation et d'expansion rurale » (ZAER) plus vastes afin de créer des organisations de proximité pouvant faciliter les actions de développement. Un chef-lieu est choisi parmi les villages du secteur pour accueillir l'implantation des services collectifs et des activités socioéconomiques : « Ainsi l'on venait au chef-lieu du secteur de développement pour "consommer des services", tandis qu'on se rend à l'arrondissement pour satisfaire des exigences d'administration. » (Y. Koné, 1997) Les limites des secteurs s'inspirent de celles des chefferies précoloniales (*kafo, janyeeli, etc.*) et la plupart des chefs-lieux choisis correspondent à des centres politiques *coutumiers* (Tag, 1994, 38). À compter de 1977, des comités et des conseils de développement sont mis en place à chaque niveau de l'administration territoriale. Les comités de développement réunissent les agents de l'administration avec les chefs d'antennes des ministères et sont chargés de programmer les interventions du gouvernement dans la sphère locale. Les conseils de développement sont composés au deux tiers de conseillers élus (pour un mandat de cinq ans) et pour un tiers des représentants des organes à caractère socio-économique (chambre de commerce, chambre d'agriculture, etc.). Ils réunissent les notables les plus influents et donnent leur approbation aux actions « proposées » par les comités de développement

(Pierot, 1979, 23-28 ; Kouyaté, 1990, 100-101 ; Bélanger, 1996, 320). Ce nouveau modèle d'administration doit encourager le « développement des populations à la base » par la création d'instances locales pouvant susciter la participation des masses. En 1988, des taxes de développement régional et local (TDRL) s'ajoutent à l'impôt de capitation et à l'impôt sur le revenu dans le but de « faire contribuer la population à son propre développement » (Sall, 1993, 95-98 ; Bertrand, 1999a, 65).

### *1.5 Conclusion*

Après ce bref aperçu historique de l'administration territoriale au Mali, nous constatons que la décentralisation n'est pas une réalité nouvelle, qu'il s'agit d'un enjeu à l'ordre du jour au moins depuis la colonisation et que la plus récente réforme ne se déroule pas dans un vide institutionnel. Elle intervient dans le cadre de rapports de force complexes et d'un milieu déjà bien structuré, de telle sorte que les nouvelles institutions locales implantées par l'État sont constamment détournées, transformées et réinterprétées en fonction des logiques déjà existantes. Les réformes successivement mises en œuvre se soldent le plus souvent par un échec en se heurtant à des luttes entre groupes antagonistes tant au niveau des pouvoirs locaux que de l'appareil d'État. Le noyautage des institutions locales par le parti et la centralisation administrative contribuent largement à limiter les impacts attendus des modalités de participation et à faire de l'applaudissement la seule contribution possible aux prises de décision (Bélanger, 1996, 322). Dans la mesure où les administrateurs civils conservent d'importants pouvoirs de tutelle, les multiples réformes mises en place s'apparentent moins à une dévolution de nouveaux pouvoirs aux communautés qu'à une déconcentration des organes dirigeants (Tag, 1994, 36 ; Hilhorst et Baltissen, 2004, 15).

Selon Achille Mbembe, le *commandement* traduit bien l'imaginaire de violence et d'assujettissement qui structure les rapports de pouvoir de l'État à partir d'une économie matérielle et symbolique de la terreur (Mbembe, 1992). Tout en prolongeant les aspects les plus despotiques des pouvoirs *coutumiers*, l'administration postcoloniale hérite d'un régime colonial où gouverner, commander et civiliser constituent les trois

« fardeaux » d'un pouvoir personnalisé et omnipotent voué à la planification du « bonheur public » par la « mise en valeur » du pays (Mbembe, 2000, 52-53). Après l'indépendance, la société malienne est dans son ensemble cooptée par un parti unique devant être le creuset où l'unité nationale et la modernisation économique pourront se consolider. Malgré la volonté de l'USRDA d'entreprendre de profondes réformes visant à rompre avec le « despotisme décentralisé » de la colonisation, les nouvelles autorités n'ont pas agi différemment de leurs prédécesseurs : "No nationalist government was content to reproduce the colonial legacy uncritically. Each sought to reform the bifurcated state that institutionally crystallized a state-enforced separation, of the rural from the urban and of one ethnicity from another. But in doing so each reproduced a part of that legacy, thereby creating its own variety of despotism." (Mamdani, 1996, 8) Le fossé creusé entre l'administration et la population de même qu'entre les zones rurales et urbaines s'est maintenu malgré le processus de décolonisation. De plus, les notions de *tradition* et de *coutume* auxquelles le pouvoir colonial a régulièrement eu recours se sont de nouveau trouvées investies par le régime postcolonial dans l'administration du territoire et l'implantation des programmes de développement.

Si les réformes de décentralisation se révèlent généralement dépourvues d'un réel transfert de pouvoir, nous voyons cependant qu'elles ne surviennent pas sans entraîner des mutations dans l'action politique au niveau local. Dans un système où presque tout procède de l'État, les instances suscitées par les réformes sont rapidement accaparées par les acteurs de la « périphérie » afin d'exercer une plus grande influence auprès des décideurs du « centre » tout en tirant profit du capital social et des ressources économiques que commande l'État : « Toute stratégie de promotion économique et sociale a pour enjeu l'État qui est perçu autant qu'il se présente lui-même comme le maître d'œuvre du remodelage de la société civile. La puissance et l'autonomie de l'État tiennent en sa capacité d'engendrer une nouvelle société plutôt que d'en être une émanation, parallèlement à son rôle classique de lieu de rencontre et de confrontation des segments des différentes classes et couches sociales qui s'y reconnaissent. » (Bagayogo, 1987, 115). Le régime monopartisan trouve son intelligibilité au regard

d'un processus de *recherche hégémonique* reposant sur la neutralisation de l'opposition et la construction d'une classe politique homogène par une dynamique d'assimilation réciproque des élites : « Il systématise et transpose dans la dimension nationale les compromis et les amalgames que les formations d'obédience locale, encouragées ou non par le colonisateur, avaient ébauchés dans les terroirs entre les sédiments historiques de l'élite. » (Bayart, 1989, 209) En arbitrant les conflits qui se dessinent dans l'arène locale, les séances de travail réunissant les leaders locaux autour des responsables de l'État (notamment à travers le recours aux autorités *coutumières*, le fonctionnement des conseils de développement, la mise en place des tons et des AV, etc.) participe étroitement à cette dynamique de cooptation des élites par l'appareil d'État.

Toutefois, il serait faux de considérer les pouvoirs d'État comme de simples appareils de domination voués à la reproduction du pouvoir de l'élite. Les groupes sociaux investissent l'appareil d'État dans le cadre des rapports antagonistes qui les traversent et la production sociale résultant de ces « modes populaires d'action politique » participe étroitement à l'institutionnalisation du régime (Bayart, 1981, 55-56). La multiplication des instances décisionnelles au niveau local par le biais des réformes de décentralisation contribue à la mise en place de réseaux de clientèles qui parcourent l'*État rhizome* de « haut » en « bas ». Si le parti unique a pour principale fonction de verrouiller le paysage politique et de gommer les formes autonomes d'organisation de la société civile, « là où il est le mieux institutionnalisé, il offre souvent aux petites gens un recours contre l'arbitraire et de l'administration et de la police, et il est capable de médiatiser des compétitions individuelles, au niveau parlementaire ou présidentiel, aussi bien que la participation plus ou moins conflictuelle de groupes sociaux. » (Bayart, 1983, 97) Le jeu des forces sociales (entre *aînés sociaux* et *cadets sociaux*, *propriétaires* et *non-propriétaires*, *autochtones* et *étrangers*, etc.) procède alors largement d'une logique d'occupation de l'appareil d'État dans un contexte où le parti unique tend à s'autonomiser par rapport aux conflits sociaux. Les diverses instances locales mises en place par l'État deviennent donc le théâtre de confrontations entre groupes sociaux antagonistes.

## CHAPITRE II

### Contexte et description de la réforme

Si nous avons d'abord choisi d'aborder la problématique de la décentralisation d'après une perspective historique des modalités d'administration territoriale, il nous importe maintenant de situer la réforme au regard de l'intense activité déployée par les mouvements sociaux qui ont animé la vie politique malienne au cours des années 1990. Nous verrons que la réémergence du thème de la décentralisation est étroitement liée à l'explosion des revendications sociales dans un contexte de crise économique et de contestation du pouvoir de l'État, mais aussi à l'aspiration d'une élite émergente issue de la « société civile » d'instaurer une démocratie à l'échelle locale en se justifiant d'une idéologie populiste. À ces facteurs endogènes d'ordre multiple, nous ajoutons certaines dimensions ayant trait au contexte international particulier dans lequel la réforme fut mise sur pied, notamment en ce qui a trait au rôle joué par les bailleurs de fonds internationaux. Nous terminerons ce chapitre en présentant brièvement les grandes lignes de la réforme de décentralisation entreprise par le gouvernement.

#### **2.1 La décentralisation dans la perspective des mouvements sociaux de 1980-1990**

##### *2.1.1 L'ajustement structurel et l'essor de la « société civile » locale*

Au cours des années 1980, le Mali est confronté au problème de la dette et à l'effondrement des cours mondiaux du coton et de l'arachide. Une série de programmes d'ajustement structurel (PAS) force le gouvernement à adopter des mesures d'austérité budgétaire, à privatiser les entreprises d'État et à démanteler les monopoles commerciaux (Châu, 1992, 35-40). En 1983, la dévaluation du franc malien consécutive au retour dans l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) entraîne un effondrement rapide du pouvoir d'achat. L'afflux des populations rurales fuyant les vagues de sécheresse et l'exode des jeunes en quête d'un emploi entraînent une urbanisation accélérée des quartiers spontanés (*sonsoyobuguw*) situés à la périphérie de la capitale.

Alors que l'État avait jusque-là l'habitude de recruter systématiquement tous les diplômés, le gouvernement instaure un concours d'entrée à la fonction publique, pour ensuite mettre fin à toute embauche de personnel et procéder à des licenciements massifs. Les fonctionnaires qui demeurent en poste sont aléatoirement rémunérés et la corruption se multiplie pour palier à l'absence de salaire (Diarrass, 1990, 140).

En réaction au verrouillage de la scène politique et au désengagement économique des pouvoirs d'État se manifestent des réseaux d'entraide communautaires gravitant autour d'associations locales où se dessinent des expériences de gestion de proximité et de nouvelles formes d'engagement politique<sup>9</sup> (Leclerc-Olive, 2003a, 301 ; Berthomé *et. al.*, 2003, 153-154). La multiplication de ces initiatives en marge des instances officielles inaugure de nouveaux lieux de contre-pouvoir dotés d'une « légitimité populaire » qui les distinguent des formes d'intervention dirigistes de l'État. Une série de structures associatives prennent en charge les services sociaux délaissés par l'État et créent de nouveaux liens de réciprocité. Les activistes provenant de ces mouvements interviennent progressivement dans le champ politique sous la forme de groupes de pression agissant pour le développement de leur communauté (Raghavan, 1992 ; Freyss *et. al.*, 1995 ; Mback, 2003, 82-88). Les villages sont de plus en plus sollicités par les projets des ONG ou des associations de ressortissants, de telle sorte qu'un nouveau « complexe développementiste » qui préfigure à la décentralisation émerge progressivement. En s'inspirant à la fois du militantisme syndical, de « l'idéologie développementiste » et des règles consensualistes soucieuses des hiérarchies *coutumières*, ces associations occupent un nouvel espace de pouvoir et réclament une plus large autonomie d'action par rapport à l'État (Lévy, 2003, 251).

### 2.1.2 Le « problème du Nord » et les Accords de Tamanrasset

Depuis la colonisation française, les populations des régions de Tombouctou, Gao et Kidal se sont fréquemment montrées hostiles vis-à-vis des autorités de Bamako

<sup>9</sup> Les structures paragonnementales mises en place en cours des années 1980-1990 (associations de parents d'élèves (APE), associations de santé communautaire (ASACO), associations villageoises (AV), Groupements d'intérêts économiques (GIE), etc.) contribuent aussi à cette mouvance associative.

et l'opposition entre le Nord et le Sud du pays demeure un paradigme incontournable de la situation politique malienne (Maïga, 1997, 207-230). À compter de juin 1990, des groupes armés<sup>10</sup> (principalement composés de jeunes Touaregs, Maures et Arabes) entrent de nouveau en conflit avec le gouvernement. Ces mouvements dénoncent la violence des autorités, réclament davantage d'investissements dans le développement et revendiquent une plus grande autonomie de leur région par rapport au pouvoir central (Boilley, 1999, 478-485 ; Demante, 2005, 196-197 ; Marty, 2007, 292). Devant l'impuissance de l'armée à vaincre les « rebelles », le gouvernement signe les Accords de Tamanrasset avec le MPA en janvier 1991. Moussa Traoré obtient la paix contre la promesse d'honorer les revendications des groupes armés par l'octroi d'un « statut particulier » pour le Nord, la dévolution de pouvoirs à des autorités locales dans le cadre d'une réforme de décentralisation et la disponibilité de nouveaux fonds dédiés au développement dans la région<sup>11</sup> (Diarrah, 1996, 44 ; Mback, 2003, 106-107).

### *2.1.3 Les « événements » de mars 1991 et la naissance du « mouvement démocratique »*

Au cours des années 1980, la baisse des investissements de l'État « a favorisé sa perception dans les zones rurales en termes de puissance publique à dominante répressive (sous-préfet, gendarmerie, fisc) plus que de service public (écoles, centres de santé, soutiens aux initiatives populaires). » (Mback, 2003, 40) La libéralisation économique remet en cause le fonctionnement du système clientéliste (reposant sur les privilèges de la « bourgeoisie d'État » et la redistribution de la « rente bureaucratique ») et devient un catalyseur du mécontentement à l'encontre du régime (Fay, 1995, 22-23). Deux mouvements de contestation distincts se déploient progressivement dans les principales villes du pays pour s'opposer au parti unique. Le premier occupe le devant de la scène « populaire » et s'exprime sous les thèmes de la lutte contre la corruption.

---

<sup>10</sup> Au sein des groupes qui s'associeront aux Mouvements et Fronts unifiés de l'Azawad (MFUA) figure le Mouvement populaire de l'Azawad (MPA), le Front islamique arabe de l'Azawad (FIAA), l'Armée révolutionnaire de libération de l'Azawad (ARLA) et le Front populaire de libération de l'Azawad (FPLA). La milice Ganda Koy (les « maîtres de la terre ») apparaîtra peu après pour combattre ces groupes armés au nom des populations songhaïs « sédentaires » qui résident dans la Boucle du Niger.

<sup>11</sup> Le cessez-le-feu sera plus ou moins respecté en raison de la multiplication des groupes dissidents et de l'attitude va-t-en-guerre de la hiérarchie militaire.

L'opposition à Moussa Traoré est motivée par la répression à large échelle pratiquée par son régime et s'exprime sous le slogan du « *kokadjè* » (propreté), traduisant ainsi la volonté de mettre en lumière les choses trop longtemps dissimulées (Tag, 1994, 100). Le second est dominé par des « intellectuels » qui aspirent à une refondation de l'État sous l'égide de la démocratie et du multipartisme. Ce mouvement réclame un renouveau politique (*yèlèma*) et l'instauration d'un gouvernement populaire (*bè jè fanga*) pouvant rétablir un certain équilibre entre les pouvoirs (Kassibo, 2006, 67). En dépit de tous les risques encourus, les militants de différentes associations à travers le pays sortent de la clandestinité et s'allient entre eux pour former un « mouvement démocratique<sup>12</sup> ». Leur programme d'action est ponctué par l'organisation de manifestations et la diffusion de revendications en faveur du multipartisme dans la presse et la radio libre (Diarrah, 1996, 25 ; Centre Djoliba, 2002 ; Roy, 2005a, 576). Face à l'immobilisme des autorités, les manifestations organisées à Bamako se transforment en pillages ciblés des propriétés des proches du président et en émeutes violemment réprimées par l'armée (Diarrah, 1991, 83 ; Bertrand, 1992, 10-11). Ce sont les étudiants, les chômeurs et les jeunes urbains des *sonsorobuguw* qui fournissent l'essentiel des combattants de rue impliqués dans les « événements » qui précipiteront la chute du régime. Après le massacre d'environ 200 manifestants par l'armée, les troupes d'élite procèdent à l'arrestation de Moussa Traoré au nom du Conseil de réconciliation nationale (CRN) en déclarant parachever le processus démocratique initié par le soulèvement populaire. À travers l'ensemble du pays, le coup d'État fut suivi d'une révolte contre les symboles de l'État par le pillage des biens publics et le lynchage de représentants des autorités (ministres, gendarmes, etc.) saisis par la « justice populaire » (Bertrand, 1992, 17).

#### 2.1.4 La décentralisation à la Conférence nationale souveraine de 1991

Arrivés au pouvoir, les officiers de l'armée doivent composer avec les mouvements sociaux. Le Comité transitoire de salut du peuple (CTSP) placé la tête du

---

<sup>12</sup> Parmi ces groupes du *mouvement démocratique* figure l'Association malienne des droits de l'Homme (AMDH), le Comité national d'initiative démocratique (CNID), l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA), l'Association des élèves et étudiants du Mali (AEEM) l'Association des diplômés initiateurs et demandeurs d'emploi (ADIDE) et l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM).

régime de transition comporte donc à la fois des représentants du *mouvement démocratique*, du MPA et du CRN (Clark, 2000, 259). S'inspirant de l'expérience récente du Bénin, une Conférence nationale est organisée afin d'inviter « les forces vives de la nation » à concevoir les institutions de la Troisième République. En vue d'organiser des élections législatives et présidentielles, les membres de la Conférence participent à la rédaction d'une nouvelle constitution tout en traçant les grandes orientations vers lesquelles la démocratie naissante est appelée à s'engager. Lors des discussions, la centralisation administrative est désignée comme la principale cause du dysfonctionnement de l'État et la création de nouvelles collectivités territoriales pouvant s'administrer au moyen de conseils élus fait consensus parmi les participants (Rawson, 2000, 265). Le président du CTSP Amadou Toumani Touré soutient que la décentralisation des précédents gouvernements « n'était pas compatible avec les intérêts des populations en raison de la logique même de l'administration néo-coloniale » et le premier ministre Soumana Sacko ajoute qu'il est indispensable de « corriger les erreurs commises et de poursuivre les réformes nécessaires pour faire de l'administration malienne, une administration moderne, décentralisée, efficace et, surtout, conforme aux aspirations de la population. » (Mback, 2003, 77-79)

À la Commission du Nord placée sous l'égide de la Conférence nationale, les représentants des mouvements autonomistes insistent pour que le projet de réforme de l'administration territoriale se déroule sur les bases des Accords de Tamanrasset (Ag Baye, 2002, 455). Quant aux autres membres de la Commission, ils estiment que la création des collectivités prévue dans le projet de constitution permet le mieux d'appliquer les Accords sans remettre en cause le cadre unitaire de l'État<sup>13</sup> (Diarrah, 1996, 44 ; Mback, 2003, 91). La signature d'un Pacte national avec les MFUA en 1992 consacre la reconnaissance d'un « statut particulier » pour le Nord et la création de « collèges transitoires d'arrondissement » formant des pouvoirs locaux autonomes qui

---

<sup>13</sup> Dans le discours politique malien, la notion de « fédéralisme » n'est appréhendée que dans une perspective panafricaniste et les revendications d'autonomie locale (même dans le cadre d'une décentralisation administrative à l'échelle nationale comme celle proposée par la Conférence) sont le plus souvent associées à une menace à l'unité nationale.

préfigurent aux communes qui seront plus tard érigées à travers l'ensemble du pays (Keïta, 1998, 113-115 ; PNUD, 2002, 18-32 ; Marty, 2007, 297-298). Des équipes mobiles font le tour de la région afin d'animer la création des structures transitoires tout en essayant de tisser des liens de confiance par le dialogue avec la population (F. Maïga, 2002, 238-239). La politique nationale de décentralisation représente ainsi une extension à tout le pays de l'accord intervenu entre le gouvernement et les groupes armés pour la cessation des hostilités (Sall, 1993 ; M. Maïga, 1997 ; Seely, 2001).<sup>14</sup>

### *2.1.5 La crise de légitimité de l'État et la montée des revendications sociales*

Après les élections législatives de 1992 qui accordent les deux-tiers des sièges à l'Adéma-PASJ, les élections présidentielles donnent une victoire décisive au leader du parti lors du second tour. Les militaires retournent alors dans leur caserne et cèdent leur place au nouveau président élu Alpha Oumar Konaré. En se soumettant à des consultations populaires, l'image que projette le nouveau chef d'État représente une forme inédite de pouvoir accessible à tous et soumis à la critique. Mais une fois l'euphorie démocratique passée, la fin de l'unanimité politique tend à libérer les tensions accumulées au fil des années et à donner au nouveau régime un air de chaos et d'anarchie (Bertrand, 1992, 10-19 ; Vengroff, 1993, 562 ; Lange, 1999, 125-129). Divers groupes d'intérêts (chômeurs diplômés, « volontaires » à la retraite anticipée, mouvement syndical, etc.) profitent à fond des libertés acquises en faisant pression avec force (et de façon parfois violente) pour que le gouvernement honore leurs revendications. Prenant la forme d'opérations quasi-militaires ciblant les principaux symboles du pouvoir, les émeutes étudiantes de 1993-1994 conduisent à la démission des deux premiers gouvernements de la Troisième République (Smith, 1997). Peu après l'abolition de l'impôt de capitation, c'est l'ensemble des taxes que les Maliens refuseront d'acquitter en feignant de mal comprendre ou en chassant les administrateurs osant demander des comptes.

---

<sup>14</sup> Face à la lenteur du gouvernement à appliquer le Pacte national, les combats reprendront de nouveau jusqu'à ce que la cérémonie de la « Flamme de la paix » annonce la fin définitive des hostilités en 1996. Plus récemment, de nouveaux mouvements armés ont repris les hostilités contre l'État depuis mai 2006.

Si la révolte contre le parti unique incarne d'abord le refus de l'arbitraire auquel chacun était quotidiennement confronté, il traduit aussi un « rejet de l'État » où toute forme de pouvoir ne saurait à nouveau s'imposer après qu'il ait été renversé (Dramé, 1995) : « La démocratie était également dans la conscience populaire un refus de l'ancien, de toutes les pratiques anciennes, un slogan dont se nourrissaient bien les campagnes électorales stigmatisant le rôle régalien de l'État [...]. » (Diakitè, 2002, 94-95) Depuis les « événements » de mars 1991, les pouvoirs des fonctionnaires, des chefs de village et des chefs de famille sont jugés illégitimes dans la mesure où « il n'y a [...] plus d'ordre, plus d'autorité suprême dans la société et chacun et chacune fait ce qu'il/elle veut. La démocratie est pour ceux-là une libération totale de tout principe ordonnant une société après une longue période d'un ordre répressif et dictatorial. » (Tag, 1994, 104) Les rapports vis-à-vis de l'autorité sont en mutation et la trajectoire que prend le nouveau régime soulève des inquiétudes alors que les « jeunes » sont soupçonnés de vouloir remettre en question l'ordre social des « vieux ». Plusieurs soutiennent d'ailleurs que la nation est à la dérive parce qu'il n'y a plus d'autorité « pour faire peur » et qu'il faut freiner les réformes pour remettre de l'ordre dans la société. Face à cette crise de légitimité et à l'impossibilité matérielle d'instaurer un nouveau pouvoir, la décentralisation va intervenir pour consolider la démocratie et tenter de ramener la paix sociale en rétablissant le lien de confiance entre l'État et sa population : « Ce qui est mis en jeu, c'est l'institution de nouvelles modalités de domination légitime, la reconstruction graduelle de formules d'autorité fondées sur d'autres bases. » (De Villers, 2003, 45) La réforme des institutions locales doit contribuer au rétablissement de la paix sociale, à l'accroissement des ressources fiscales et à l'ancrage de la démocratie dans les villages. La légitimation du pouvoir de l'État et l'institutionnalisation du nouveau régime dans l'espace local représentent donc des enjeux incontournables de la décentralisation projetée par le gouvernement.

#### *2.1.6 La décentralisation : impulsion du gouvernement ou des bailleurs de fonds ?*

Lors de son procès pour « crimes de sang », Moussa Traoré accusait « les manipulateurs et les manipulateurs de manipulateurs » téléguidés par les socialistes

français d'être les principaux responsables des « événements » de mars 1991. Ils auraient agi grâce à l'appui financier de l'ancienne puissance coloniale, en fonction de leurs seuls intérêts personnels et au nom de valeurs politiques étrangères à la culture malienne (Kpatindé, 1992 ; C. K. Maïga, 2002). Ce genre de plaidoyer montre à quel point « l'étranger » – et en particulier la France – se voit régulièrement imputer la responsabilité des changements politiques survenus au cours des années 1990. De la même façon, la décentralisation est fréquemment perçue comme étant le seul résultat des conditions de l'aide imposées par les bailleurs de fonds. Assurément, les bouleversements politiques que connaît le Mali sont indissociables de la nouvelle conjoncture mondiale qui prend forme avec la dissolution des régimes communistes en Europe de l'Est, la Conférence nationale au Bénin et le Sommet de La Baule où la démocratie se retrouve soudainement sur toutes les lèvres : « [...] La décentralisation s'inscrit durant cette période dans un véritable enchaînement de slogans, de mots d'ordre et de « conditionnalités » du développement : libéralisation, dimensions sociale de l'ajustement structurel, démocratisation, participation populaire et gestion partagée [...]. » (Bertrand, 1999a, 16) Après la chute du parti unique, le Mali bénéficie de la bienveillance de la « communauté internationale » et d'importantes largesses des bailleurs de fonds pour financer le processus démocratique. Si la décentralisation est un thème à la mode et que le gouvernement fait l'objet d'importantes pressions, elle ne doit toutefois pas être considérée uniquement du point de vue des conditions liées à l'aide : « [...] La réforme est pensée et présentée au Mali comme un projet politique, à la différence de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, là où, tout au moins, la décentralisation est envisagée comme une simple réforme de l'administration du territoire pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds. » (Hilhorst et Baltissen, 2004, 18) Divers mouvements sociaux ont contribué à inscrire la décentralisation à l'agenda politique et il semble donc que les pressions en provenance de l'étranger arrivaient à point nommé pour le nouveau régime (Béridogo, 2006, 215). L'État reste le maître des orientations données à la réforme et le discours du gouvernement ne doit pas être simplement vu comme une légitimation avec des modèles politiques locaux d'une réforme conçue à l'étranger (Oosterhout, 2002, 14-15).

## **2.2. La décentralisation au regard des formes contemporaines du populisme**

Si la décentralisation s'inscrit bel et bien dans le prolongement des revendications portées par divers mouvements sociaux, cela ne signifie pas pour autant que la réforme provienne entièrement de la volonté populaire. En proclamant le retour du pouvoir au peuple, le gouvernement fait explicitement appel à une doctrine populiste pour promouvoir son nouveau projet de société : « Quand nous avons décidé de mettre en œuvre le projet de la décentralisation, c'était pour répondre à la soif des populations de se prendre en charge, de participer à la gestion de l'État, d'être écoutées et de voir leurs aspirations se réaliser. [...] Nous avons écouté les populations, et le schéma administratif qui en est sorti a été fait par les populations elles-mêmes. » (Konaré, 2005, 116-117) Bien que la nouvelle élite au pouvoir fasse la promotion de la décentralisation en capitalisant sur certaines aspirations populaires, il s'agit avant tout d'une réforme dont les modalités émanent des experts du gouvernement appuyés par une myriade de conseillers techniques dépêchés par la coopération internationale. Après avoir formulé certaines précisions à propos du concept de « populisme », nous verrons que l'idéologie promouvant la réforme se trouve au carrefour d'un modèle démocratique occidental inspiré du néolibéralisme et des revendications identitaires d'une élite intellectuelle postcoloniale souhaitant inscrire les formations politiques africaines dans la modernité.

### *2.2.1 Quelques précisions sur les idéologies populistes*

La notion de « populisme » est le plus souvent empruntée sous la forme d'un vague « prêt-à-penser » cherchant à décrire la démagogie ou le messianisme de certains politiciens charismatiques. Quelques précisions s'imposent donc quant à l'application de ce concept dans l'analyse des réformes de décentralisation. Le populisme représente un type de rapport social où les intellectuels (chercheurs, développeurs, administrateurs, etc.) exaltent les vertus du « peuple » en s'émerveillant de son potentiel de contestation ou de son imagination créatrice par la projection de certains stéréotypes : « La force d'attraction du populisme tient à ce qu'il propose ses sollicitations sous la triple espèce de la sensibilité et du projet politiques, du penchant de la littérature et de l'art pour les

objets inédits, et du devoir méthodologique de neutralité éthique, aussitôt confondu avec la conversion à la cause des offensés et des humiliés. » (Grignon et Passeron, 1989, 10) Conçu comme une entité sociale autonome et homogène, le « populaire » se trouve investi d'une volonté de transformation politique en suggérant l'introduction d'une vision « par le bas » dans les pratiques d'administration. Dès lors, l'idéologie populiste emprunte une attitude hostile envers les élites (jugées illégitimes, arrogantes, corrompues, etc.) et propose de redonner le pouvoir au « vrai peuple » tout en faisant abstraction des conflits sociaux pouvant survenir au sein des « classes populaires » (Sardan, 1995, 101-106).

### *2.2.2 L'idéologie participative*

Si elle incarne en partie les désirs de « bonne gouvernance » exprimés par les bailleurs de fonds, nous avons vu que la décentralisation correspond surtout au souhait du régime au pouvoir de prolonger au niveau local la démocratie récemment conquise à l'échelle nationale : « Le nouveau projet de société est idéologiquement présenté par la nouvelle élite politique comme une rupture avec l'ordre ancien et une tentative de refondation de l'État sur la base du pouvoir partagé. » (Kassibo, 2006, 68) En effet, le gouvernement insiste sur la corrélation existant entre l'avènement de la démocratie au Mali et la nécessité de déléguer de nouveaux pouvoirs au peuple : « La décentralisation y apparaît comme un "grand chantier" pour le pays, impulsé par le chef de l'État en personne qui en incarne la philosophie d'avenir [...]. » (Bertrand, 1999a, 36-37) Les institutions municipales ayant été jusque-là un privilège exclusif des zones urbaines, il s'agit de mettre fin à la discrimination qui maintient les ruraux dans un statut de demi-citoyen en créant des communes à travers l'ensemble du pays. Avec l'arrivée des concepts de citoyenneté, de société civile et de démocratie, les formules-clés de « l'idéologie participative » présente dans l'imaginaire politique occidental deviennent tout à coup omniprésentes dans l'arène politique malienne (De Langen, 2005, 131-133 ; Bourdarias, 2006, 222). La mise en place de nouveaux espaces de délibération est présentée comme un catalyseur au développement local et un élargissement des libertés devant introduire une culture participative au village. Les nouvelles communes

symbolisent l'exercice de la démocratie à la base dans un nouveau système politique « qui ambitionne de redonner confiance aux populations en leur propre capacité de décision et de gestion » et « libère enfin l'énergie insoupçonnée du pays profond ». (Bertrand, 1999a, 37) En idéalisant le rôle de la « société civile » et de l'action citoyenne dans le « Mali nouveau », la décentralisation consacre le principe de l'entière prise en charge du développement par la population grâce « à une stratégie participative d'acteurs conscients de leur développement. » (Béridogo, 1997).

### 2.2.3 L'idéologie communautaire

Comme l'a déjà démontré Shaka Bagayogo (1987, 1989, 1992), les conceptions du pouvoir et les représentations de l'État au Mali sont étroitement imbriqués à une « idéologie communautaire » qui exalte les valeurs d'authenticité culturelle, glorifie les héros de l'époque impériale et célèbre une représentation idyllique de la vie au village. Pour discuter des événements présents, le recours aux « traditions » mandingues par un récit populiste du passé se révèle être une constante et participe à la constitution d'une culture nationale dominante. La grande geste de l'empire du Mali (qui a donné son nom au nouvel État indépendant) et les exploits de ses figures légendaires font figure de « lieux de mémoire » qui procurent les paradigmes essentiels de la pensée politique actuelle. Sous la présidence d'Alpha Oumar Konaré, le gouvernement n'a pas échappé à cet imaginaire communautariste et a régulièrement fait appel aux « traditions » passées pour construire des récits de la nation qui mettent en perspective la nouvelle trajectoire démocratique (et décentralisatrice) empruntée par le Mali (Arnoldi, 2003 ; De Jorio, 2003 ; Konaté, 2006a ; Baudais et Chauzal, 2006 ; Sears, 2007).

Presque partout en Afrique de l'Ouest, l'idée d'une refondation de l'État s'inspirant des modèles politiques du passé est en vogue parmi les leaders politiques et les hauts fonctionnaires ayant la charge de concevoir les réformes de décentralisation<sup>15</sup>. En s'inspirant des pouvoirs *coutumiers* et des cultures africaines « traditionnelles »,

<sup>15</sup> Dès les années 1950, des intellectuels sénégalais avaient entrepris la même discussion à propos de la décentralisation afin de libérer le savoir africain de la « bibliothèque coloniale » par un programme de « construction nationale » s'appuyant sur la redécouverte des sociabilités communautaires (Diouf, 2008).

Antoine Sawadogo (2001) propose une refondation de l'État postcolonial (comme alternative aux politiques de décentralisation actuelles) par la réhabilitation des savoirs populaires et l'émancipation des cadres intellectuels de l'Occident. Au Mali, plusieurs concepteurs de la réforme envisagent la décentralisation comme une réconciliation du pays avec son passé en y voyant une continuité avec les réformes orchestrées par l'empereur Sundjata Keïta au XIII<sup>e</sup> siècle (Rawson, 2000, 266-268 ; Kassibo, 2006, 71-77 ; Bérédogo, 2006, 213-214). Alors qu'il procédait à une enquête sur la décentralisation au Mali, Jean-Loup Amselle constata que l'idéologie des associations N'ko fournissait une structure narrative « bonne à penser » auprès de l'élite intellectuelle malienne et servait de modèle pour justifier la décentralisation : « [...] la lecture faite par Souleymane Kanté, le fondateur du mouvement N'ko, des formations politiques médiévales et notamment de l'empire du Mali, s'est révélée pertinente pour enraciner dans le terroir africain une réforme qui concerne au premier chef les avatars coloniaux et post-coloniaux de l'État dans ce pays. » (Amselle, 2002, 9)

Le mouvement fondamentaliste N'ko est un prophétisme religieux et scripturaire qui propose des méthodes « modernes » de tradithérapie et travaille à la promotion de l'alphabet N'ko que le marabout guinéen Souleymane Kanté se fit « révéler » par un songe le 14 avril 1949 : « Le N'ko, comme l'arabe, s'écrit de droite à gauche, mais comme le latin, il s'écrit avec deux sortes de lettres, les voyelles et les consonnes, et c'est ainsi qu'il est indépendant car il n'est ni occidental, ni oriental. » (Kanté, 1961 In Amselle, 2002, 16) Pour inventer certaines lettres de son alphabet, Kanté se serait inspiré des plans de bataille de l'armée de Sumanoro, des hiéroglyphes égyptiens et des signes de la société initiatique du *komo*. En utilisant des médiums graphiques mystérieux rechargés de significations nouvelles, cette herméneutique « vise à purifier la culture mandingue des apports extérieurs afin de la régénérer et de la hisser au niveau des autres cultures, voire de dépasser celles-ci [...]. » (Amselle, 2001, 159) Les ouvrages publiés par Souleymane Kanté traduisent une volonté d'énoncer une identité mandingue authentique par la réappropriation d'un sens caché de l'histoire enfoui sous les alluvions de la colonisation. Si ce mouvement s'inspire avant tout de l'idéologie

afrocentriste, il participe aussi aux mouvances réformistes de l'islam qui connaissent une ascension rapide en Afrique de l'Ouest depuis le début des années 1980.

À travers l'élaboration d'une philosophie politique concevant la démocratie, la décentralisation et l'État de droit d'après le système politique de l'époque impériale, les associations N'ko ont apporté à « l'idéologie communautaire » une contribution nouvelle largement reprise par une bonne part de l'intelligentsia. En définissant le statut de chaque citoyen au sein de la communauté, la Charte de Kurukanfuga promulguée en 1236 lors de la fondation du Mali serait une Constitution qui défendrait les droits de la personne au même titre que le Bill of Rights ou la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (Sall, 1993, 108 ; Sissoko, 1995, 57-60 ; Sawadogo, 2003, 94 ; Cissé, 2006, 129-132) : « L'égalité de principe, l'altérité, la liberté d'entreprise, la liberté d'association ajoutées à la liberté de la parole et à l'action des contre-pouvoirs (griots, forgerons...) ont compté parmi les fondements du dynamisme de l'Empire du Mali [...]. » (Ouattara, 2007, 32) Les discussions sous l'arbre à palabre, les associations de culture (*ton*) et les sociétés d'initiation seraient l'expression de la « démocratie directe » mise en place à l'échelle locale il y a plusieurs siècles. Aussi, les parentés à plaisanteries (*senankuya*) et les relations entre alliés aînés et cadets (*nimogoya*) seraient l'équivalent du contrat social dans la philosophie politique occidentale (Keïta, 2006).

Par la mise en place d'une structure confédérale (*kurufaba*), l'empereur (*mansa*) du Mali aurait régulièrement discuté avec les représentants (*fama*) des provinces en leur laissant le soin de gérer par eux-mêmes les affaires locales (Cissé et Kamissoko, 1988, 299 ; Traoré, 2002 ; Dicko, 2007, 102-103). Cette forme d'organisation du pouvoir serait observable encore aujourd'hui dans le fonctionnement des communautés villageoises, qui sont libres de choisir leur chef selon leurs propres us et coutumes. L'article 129 de la Charte du Manden aurait établi un devoir de responsabilité des dirigeants envers leur peuple à travers un dispositif de « concertation » (*kolagnonkorognonya*) qui obligeait « de faire connaître, de rendre compte des actes que l'on pose en matière de gouvernance de la cité, et du pays à niveau utile. » (Bamba,

2007, 167) En gouvernant d'après une éthique de la discussion reposant sur la tenue d'assemblées délibératives (*gbara*), le règne de Sundjata Keïta aurait été l'exemple d'un pouvoir légitime, décentralisé et consensuel capable de gagner la confiance d'un peuple : « [...] Le Mansa du Mali soumet les grands problèmes de la collectivité à l'examen d'une assemblée constituée de notables issus des principaux clans. Le pouvoir du souverain est donc contrôlé et ses décisions peuvent être contestées. Il s'agit de faire une place à la participation des secteurs représentatifs de la société dans son ensemble, au débat libre et responsable et à la recherche commune. » (Ouattara, 2007, 29) Le « pouvoir en association » (*ton fuga*) de Ségou au XVIII<sup>e</sup> siècle et le Madjilis de Cheickou Amadou au XIX<sup>e</sup> siècle sont d'autres exemples puisés dans l'histoire pour démontrer l'antériorité de la démocratie/décentralisation au Mali (Mariko, 2007).

Par rapport à ces thèses « traditionalistes » sur l'antériorité de la démocratie au Mali, le Chef de la Mission de décentralisation Ousmane Sy souscrit à l'idée que la décentralisation soit un système politique ancré dans la « tradition » qu'il faut faire renaître : « Il faut s'appuyer sur l'ancienne tradition malienne de pouvoir décentralisé comme l'atteste la charte de Kuru Kan Fuka du XIV<sup>e</sup> siècle. Les pratiques communautaires sont importantes et sources d'une véritable dynamique. La décentralisation doit donc s'appuyer sur elles en veillant à leur donner les formes les plus démocratiques. » (Sy, 1995, 151) En ce sens, les messages de sensibilisation sur la décentralisation diffusés à la radio proclament le « retour du pouvoir à la maison<sup>16</sup> » (*mara ka la segi so*) et la « prise en charge » (*yèrèta*) des communautés par elles-mêmes (Koné, 2006, 188). En associant à des lignages (*faso*) les nouvelles collectivités issues de la réforme et en voulant faire coïncider les communes avec les solidarités déjà existantes, le gouvernement recourt largement à une « légitimité communautaire » pour fonder de nouveaux pouvoirs locaux :

Les communes rurales devront intégrer "toutes les formes communautaires de développement social à l'échelle du village" et les "dépasser" en intégrant des

---

<sup>16</sup> Il s'agit aussi de « remettre le pouvoir à ses maîtres réels » (*ka fanka sake a tigiya ma*), de « restaurer le pouvoir » (*mara kanan bo*) ou « d'élargir le cercle du pouvoir » (*ka fanga cè bo*) (Béridogo, 1998).

"formes modernes de démocratie représentative et électorale". Sur le plan de la gestion foncière, on parle d'une "mise en commun" des ressources qui devrait permettre de "rendre caducs" les conflits existants. La traduction en peul des messages de sensibilisation destinés au Maasina disent, plus radicalement, que les membres des communes rurales "formeront un même lignage", qu'ils "auront un même nombril" et qu'ils "mangeront ensemble les biens communs", notamment "avec les étrangers qui sont venus s'installer parmi nous". (Fay, 1999, 131)

De ce fait, le gouvernement conçoit la réforme sous l'angle d'une re-traditionalisation des affaires locales, d'un mariage entre le droit coutumier et le droit positif moderne et d'une restitution d'un pouvoir autrefois spolié. Le recours à la « coutume » et aux désirs du « peuple profond » pour promouvoir la décentralisation tout en exprimant des slogans en faveur de l'action citoyenne et de la « bonne gouvernance » introduit un discours populiste et légitimiste faisant un étrange amalgame entre le culturalisme et le néolibéralisme (Labazée, 1995).

### **2.3 Description de la réforme**

La Mission de décentralisation et déconcentration (MDD) fut créée peu après l'investiture d'Alpha Oumar Konaré avec le mandat d'animer les débats, de concevoir la réforme et de préparer sa mise en œuvre (Sall, 1993, 10-12). Puisque les hauts fonctionnaires hérités de l'ancien régime sont jugés hostiles au projet de réforme, des organes consultatifs sont mis en place dès le début pour contourner l'appareil d'État et inciter « la base » à prendre la parole : « Les premiers travaux de la décentralisation ont été faits en dehors de l'administration : on a d'abord repéré ça et là de grandes figures, des notabilités dotées d'une forte personnalité, sachant parler, mobiliser et convaincre [...]. » (Camara, 2002, 44). Le dispositif mis en place vise à resserrer le contrôle du gouvernement sur la bureaucratie d'État et a explicitement pour but de retirer la plupart des privilèges des administrateurs civils en substituant une structure plus démocratique aux anciens commandants. Un « groupe de référence » associant des représentants du gouvernement, des associations de la « société civile » et des experts-conseil est formé pour discuter des propositions formulées par la Mission et servir de relais entre les différents acteurs impliqués dans la réforme (Mback, 2003, 207). Après la tenue de séminaires de formation préparés par les responsables de la MDD, les participants sont

intégrés à des « Groupes d'études et de mobilisation » disséminés à travers le pays au niveau local (GLEM) et régional (GREM). Il s'agit de tisser un réseau de responsables locaux acquis à la réforme et d'organiser des campagnes de sensibilisation dans les communautés (par l'animation de causeries, la tenue de pièces de théâtre ou la distribution de documents relatifs au projets) dans le but d'encourager les citoyens à s'impliquer dans la décentralisation (Sydney *et. al.*, 2000, 17). Le projet de réforme retenu s'inspire à la fois des expériences mises en œuvre en Occident – en particulier la réforme de 1982 en France – et du modèle participatif développé par les structures villageoises de la CMDT<sup>17</sup> (Zobel, 2006, 265). Désormais, l'administration territoriale comporte trois échelons administratifs (703 communes, 49 cercles et 8 régions, auquel s'ajoute le district de Bamako<sup>18</sup>) qui se répartissent les compétences transférées par l'État selon les principes de subsidiarité et qui n'entretiennent (en principe) aucun lien de subordination hiérarchique. En disposant de ressources financières propres (par le biais de taxes, d'impôts et d'une dotation de l'État qui leur sont dédiées<sup>19</sup>), ces collectivités territoriales pourront gérer leurs services de façon autonome par le biais d'organes exécutives et délibérantes tout en ayant la possibilité de faire appel aux ressources mises à la disposition de l'État (Hilhorst et Lodenstein, 2008, 19).

Les arrondissements – symbole du commandement par excellence – sont dissous afin d'être remplacés par des communes devant s'administrer par le biais d'un conseil dont les membres sont élus par la population<sup>20</sup>. Les candidats doivent résider dans leur

<sup>17</sup> La compagnie cotonnière faisait office de contre-pouvoir sous l'UDPM et la décentralisation est souvent associée au « clan CMDT », formé de l'entourage de feu Boubacar Sada Sy, ancien patron de la CMDT nommé Ministre de la défense sous la Troisième République. Les « super-cadres » appartenant à cette tendance sont un pilier du régime d'Alpha Oumar Konaré et occupent de nombreux postes clés au sein du gouvernement (Amselle, 2001, 113-114 ; Couloubaly, 2004, 184).

<sup>18</sup> Avant la réforme, les circonscriptions administratives étaient composées de 287 arrondissements, 49 cercles et 8 régions, auquel s'ajoutaient 19 communes urbaines et le district de Bamako.

<sup>19</sup> Les taxes locales sont approximativement réparties à 80% pour les communes, 15% pour les cercles et 5% pour les régions.

<sup>20</sup> Les élections communales sont d'une importance majeure pour le financement annuel des partis politiques (fixé à 0,25% des recettes fiscales de l'État) : « Tous les partis légalement reconnus reçoivent une "première fraction égale à 20% des crédits" [...] ; une seconde partie est attribuée en fonction du nombre de député (40%) ; une troisième au prorata du nombre de conseillers communaux (40%). » (Baudais et Chauzal, 2006, 66) Ce système n'est pas étranger à la surmultiplication des formations politiques et aux nombreuses scissions au sein des partis lorsque surviennent des rivalités personnelles.

commune d'attache, les élections sont organisées à l'échelle de l'ensemble du pays au cours d'un scrutin de liste proportionnel et les élus disposent d'un mandat de cinq ans renouvelable. Lors de leur première réunion, les conseillers désignent entre eux les membres devant remplir des fonctions au bureau de la commune (le maire, ses adjoints, les responsables des commissions, etc.). Toujours selon le principe du scrutin indirect, des conseillers sont élus pour aller représenter leur commune au conseil de cercle, des membres du conseil de cercle sont élus pour aller siéger au conseil régional et des membres du conseil régional sont choisis pour devenir des conseillers nationaux siégeant au Haut conseil des collectivités territoriales (HCCT) (Dicko, 2004, 71). Le HCCT assure la représentation des pouvoirs communaux au niveau national et dispose d'un « pouvoir consultatif » sur toutes les questions touchant à la décentralisation ou aux collectivités locales. Quant aux administrateurs civils, ils deviennent des « délégués du gouvernement » chargés de la tutelle de l'État sur les collectivités associées à leur niveau. Ils supervisent l'investiture du conseil de chaque collectivité territoriale, contrôlent la légalité des décisions des élus et veillent au respect des orientations du gouvernement en matière socioéconomique. En outre, les délégués disposent d'un rôle d'assistance-conseil auprès des élus et peuvent « mettre à la disposition » des communes les agents des services déconcentrés de l'État (D. Dembélé, 2005, 159-163).

### *2.3.1 Le découpage des communes*

La mise en place d'une « démocratie à la base » se trouve au cœur de la réforme et la MDD souhaite laisser à chaque communauté le soin de choisir sa commune sur la base des « solidarités communautaires » préexistantes. En formant de nouvelles communes par le regroupement volontaire des villages et des fractions nomades (au nombre d'environ 10 500), il s'agit de construire une nouvelle pyramide administrative en partant de la base vers le sommet<sup>21</sup> (Kassibo, 1997). Dans l'objectif de rompre avec la réputation bureaucratique et technicienne de l'administration publique malienne, les

<sup>21</sup> Plusieurs partis de l'opposition contestent la voie empruntée par le gouvernement : selon un représentant de l'USRDA, la décentralisation ne serait que « la réédition du système de conseil de notables du temps colonial : un système qui faisait des élus de simples caisses de résonance du pouvoir tout en leur laissant les coudées franches dans la gestion des biens publics. » (Bertrand, 1999a, 38)

consultations publiques animées par les agents de la MDD ont recours à des méthodes adaptées de recherche participatives (MARP) qui associent directement les représentants des communautés locales au processus de découpage et au choix du chef-lieu de leur commune<sup>22</sup> (Mback, 2003, 275-281 ; Cissé *et. al.*, 2003b). Toutefois, les propositions de regroupement formulées aux équipes techniques par les communautés locales doivent obligatoirement respecter une combinaison de cinq « critères de viabilité » définis par le gouvernement : le respect des « solidarités communautaires » (par la présence de liens historiques ou d'affinités sociologiques), l'accessibilité au chef-lieu (dans un rayon de 20 km. dans les zones à forte densité ou de 40 km. dans les zones à faible densité), une démographie suffisante (au moins 10 000 habitants), le potentiel de croissance économique (d'après les équipements socio-économiques disponibles ou les projets de développement en cours) et la délimitation d'un territoire cohérent (par des critères d'ordre spatial, morphologique, climatique, etc.) (Coulibaly, 1998, 27-32 ; Cissé *et. al.*, 2003a, 26 ; Mback, 2003, 269-274). Nous verrons plus loin que ces critères d'ordre technique ont souvent laissé place à des considérations d'ordre plus politique lors des négociations impliquant les responsables locaux et les agents de l'État. Une fois les tournées de promotion terminées, les GREM et les GLEM devaient normalement être responsable de la suite des procédures. En raison de leur incapacité manifeste à remplir leur mandat, la MDD se résolut à faire appel à l'administration territoriale en associant davantage son personnel à la réforme (Kassibo, 2006, 78). Des « Commissions de découpage » réunissant les chefs d'arrondissement, les représentants des antennes des ministères sur place et certains notables locaux (représentants des chefferies, des associations de développement ou des partis politiques) sont chargées du pilotage des négociations pour la création des communes (Mback, 2003, 279-280) : « Au niveau de chaque "cercle" [...] une commission doit, dans les trois mois, consulter les populations de tous les villages pour les impliquer dans la définition des espaces communaux. Un guide et une cartographie ont été mis au point par des géographes pour

---

<sup>22</sup> Ces méthodes de recherche-action-participation s'inspirent de l'approche « gestion du terroir » (largement promues par la Banque mondiale) qui sous-tend la plupart des projets de conventionnement des ressources naturelles (Joldersma *et. al.*, 1996).

faciliter l'analyse des facteurs locaux et aider à la prise de décision. » (Sy, 1995, 151)  
 L'impossibilité d'arriver à un accord entre les parties entraîne le déplacement de l'équipe de découpage pour fin d'arbitrage en justice. À la toute fin des procédures, un projet de loi soumis à l'approbation des députés de l'Assemblée nationale doit confirmer la création des nouvelles communes (Rawson, 2000, 279).

### *2.3.2 Les transferts des compétences*

Bien que les communes soient appelées à s'administrer librement par rapport à l'appareil d'État, le transfert des compétences et des moyens pour leur mise en œuvre n'est pas automatique et se réalise progressivement : « Le schéma d'opérationnalisation repose sur une présomption des capacités/incapacités des acteurs dans le temps et dans l'espace et fixe par avance l'échéance marquant l'atteinte des résultats attendus. D'abord, cette approche tend à créditer l'idée que l'État doit obligatoirement et mécaniquement procéder à des transferts de compétences, ensuite, elle considère que les collectivités territoriales doivent nécessairement recevoir un paquet de compétences identiques en même temps [...]. » (Dicko et Djiré, 2007, 194) Seules les compétences ayant trait à l'État civil (enregistrement, recensement et liste électorale), la police judiciaire, l'hygiène et l'assainissement sont sous la responsabilité des communes dès l'investiture du premier conseil en 1999. Tout juste avant la fin du second mandat d'Alpha Oumar Konaré en 2002, de nouvelles compétences sont cédées dans le domaine de l'éducation (alphabétisation, enseignement préscolaire et enseignement fondamental), de la santé (dispensaire, maternité, centre de santé communautaire) et de l'hydraulique (puits, forages, réseau d'adduction d'eau) (Hilhorst et Lodenstein, 2008, 57). Les délais de transfert ont d'autant plus tendance à s'étirer que la plupart des communes ne disposent pas des ressources pour assurer leurs charges de fonctionnement et qu'il n'y a habituellement jamais eu de services offerts à l'échelle locale par l'État, d'où la difficulté de transférer ce qui n'a jamais vraiment existé (Dicko et Djiré, 2007, 189-193). Si certaines communes bénéficient d'une longueur d'avance dans le processus de transfert, les retards dans le versement des subventions, les problèmes dans le recouvrement d'impôt et les difficultés à procéder à l'embauche du

personnel représentent des obstacles difficiles à surmonter pour la plupart des maires<sup>23</sup> (Hilhorst *et. al.*, 2005, 13). Les dispositifs d'appui sont alors susceptibles d'occuper une place prédominante en confinant la plupart des élus à un rôle de « figurants » (Leclerc-Olive, 2003a, 301 ; Ag Aboubacrine *et. al.*, 2007, 4).

### 2.3.3 Les dispositifs d'appui

Après les premières élections communales de 1999, des consultants et des personnes ressources issus des bureaux d'étude, des ONG et des agences de développement consacrés à la décentralisation sillonnent le pays pour financer des projets de développement local, prodiguer des conseils sur le démarrage des communes et assurer la formation des nouveaux élus. De nombreux organismes (largement appuyés par l'aide internationale) chapeautés par le Dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales (DNAT-CT) du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) sont mobilisés pour superviser le déroulement de la réforme au niveau de chaque commune : « Ce dispositif est basé sur l'appui conseil et la formation fournis par les Centres de Conseil Communal (CCC) et des prestataires privés, ainsi que sur la mise à disposition par les services déconcentrés de l'État d'informations et d'expertises techniques. Ce programme national, à vocation temporaire, est destiné à développer les compétences des communes, principalement en terme d'administration, de gestion communale, de programmation locale et de maîtrise d'ouvrage. » (Le Bay *et. al.*, 2007, 4) Des comités d'orientation réunissent les élus, les représentants de l'État, les services techniques déconcentrés et les groupes de la « société civile » au niveau local (CLO), régional (CRO) et national (CNO) pour coordonner les actions, superviser le processus de transfert de compétence et servir de relais entre les différents intervenants impliqués dans la réforme (Diawara *et. al.*, 2004, 53-56 ; Traoré, 2007, 220-223 ; Caspari *et. al.*, 2007, 11). L'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) est l'organisme rattaché au

---

<sup>23</sup> Le « vivier » mis en place par l'État pour le recrutement des employés (secrétaires généraux, secrétaires d'État civil, régisseur des recettes, etc.) n'a pas été suffisant pour attirer de nouveaux candidats et le personnel demeure très instable. Ces postes sont peu rémunérés (quand ils le sont), situés dans des zones jugées indésirables et n'ouvrent aucune perspective de carrière dans la fonction publique.

MATCL qui fixe les droits de tirage provenant du Fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT - financé à 90% par l'aide extérieure et 10% par le gouvernement) que les élus peuvent utiliser pour le développement local. Les communes doivent garantir le financement de 20% des coûts d'investissement pour que l'Agence accepte de subventionner les 80% restants<sup>24</sup> (Leclerc-Olive, 2003a, 306-307 ; Jourdam, 2007, 227-230). Pour la plupart des collectivités, les recettes destinées à cette contrepartie ne proviennent pas des taxes et des impôts (vu leur faible recouvrement), mais plutôt des cotisations des « bénéficiaires » des infrastructures, des entrepreneurs « prestataires » qui accordent un crédit en échange du contrat, des revenus des opérations de lotissement, de l'emprunt auprès des commerçants et de l'aide provenant des ONG, de la coopération décentralisée ou des ressortissants à l'extérieur (Logié, 2004, 5 ; Zobel, 2004, 17). Pour obtenir des droits de tirage, les projets proposés doivent figurer sur la liste des investissements éligibles, les prévisions budgétaires doivent avoir été précédées de consultations populaires et le tout doit avoir obtenu l'approbation de l'autorité de tutelle : « La clé de répartition des fonds entre les collectivités territoriales est basée sur le niveau d'équipement, l'enclavement, le nombre d'habitants dans les collectivités territoriales et le taux de mobilisation des ressources internes (recouvrement des impôts et taxes). En moyenne, une commune rurale dispose de 10 à 15 millions Fcfa de droits de tirage par an<sup>25</sup>. » (Hilhorst et Baltissen, 2004, 35) De plus, l'accès aux fonds de l'Agence est conditionnel à la rédaction par les élus (d'après un schéma préétabli par la DNCT qui nécessite la tenue de concertations populaires) d'un plan local de développement économique et socioculturel (PDESC) (ayant lui aussi reçu l'approbation des autorités de tutelle) prévoyant sur plusieurs années les actions de développement et les prévisions budgétaires de la commune (Centre Djoliba, 2000, 40-44 ; Diawara *et. al.*, 2004, 26-36 ; Lemelle et Bâ, 2008, 28-30). La rédaction des PDESC doit obligatoirement associer les populations de chaque village où tous les citoyens qui le désirent pourront s'exprimer sur les besoins de leur communauté.

<sup>24</sup> Il s'agit d'une façon d'inciter les élus à faire des efforts supplémentaires pour la mobilisation des ressources fiscales de leur commune. L'ANICT représente aussi une façon pour les bailleurs de fonds d'exiger un décaissement des fonds qui soit indépendant du Trésor public.

<sup>25</sup> En 2009, 1 Euro correspond à 655,96 Fcfa.

## 2.4 Conclusion

Tout d'abord, la décentralisation a inspiré un redécoupage complet de la carte administrative en encourageant le regroupement des villages d'après les facteurs de « solidarités traditionnelles » qui les unissent entre eux. Les collectivités créées ont l'ambition de rompre avec les circonscriptions artificiellement créées par les régimes colonial et postcolonial tout en renouant avec les formes précoloniales de territorialités. Par la suite, la réforme érige de nouveaux pouvoirs communaux qui se superposent à l'appareil de l'administration territoriale et se substituent à la hiérarchie ascendante des instances défuntes du parti unique. Il s'agit de répondre aux aspirations populaires favorables à un assouplissement de l'appareil répressif de l'État, de palier aux craintes de « vacance du pouvoir » ayant suivi les « événements » de mars 1991 et de conférer une légitimité nouvelle aux institutions par l'institutionnalisation dans l'espace local de la démocratie récemment conquise à l'échelle nationale. Dans ce nouveau système, les élus locaux ne disposent plus seulement de pouvoirs « d'influence » ou de « consultation » et se voient maintenant attribuer de réelles prérogatives de décision grâce aux compétences qui leur sont transférées par l'État. L'action des élus demeure toutefois subordonnée à la tutelle des délégués et le transfert des compétences représente un processus aléatoire qui reste tributaire des incertitudes du gouvernement à se départir de certains de ses pouvoirs. Enfin, la présence d'instruments participatifs de prise de décision (pour l'adoption du budget ou la rédaction des plans de développement) rend possible une certaine implication des citoyens dans les affaires de la commune. Cependant, le fonctionnement de ces dispositifs reste à la discrétion des élus et/ou dépend étroitement des organismes qui viennent en appui à la décentralisation (animés par des fonctionnaires, des consultants, des représentants d'ONG). Le désir de rendre le pouvoir au peuple tel que proclamé par les slogans du gouvernement peut rendre possible une certaine action citoyenne, mais la participation aux activités de la commune se trouve largement temporisée par le poids occupé par les acteurs locaux les plus influents (les conseillers communaux, les administrateurs civils, les « appuieurs ») et le besoin de respecter les conditions liées à l'octroi des subventions.

## CHAPITRE III

### Les stratégies d'acteurs dans le cadre juridique et institutionnel pluraliste de la décentralisation

Dans ce chapitre, nous discutons de la trame institutionnelle dans laquelle se déroule l'action politique et des formes de compétition/collaboration qui se dessinent entre les principaux « groupes stratégiques » de l'arène locale (administrateurs civils, conseillers communaux, chefs *coutumiers*, membres associatifs) depuis la mise en œuvre de la décentralisation. Les rapports de force entre acteurs sont remis en cause et de nouvelles rivalités pour le pouvoir prennent forme dans le cadre de ce nouveau pluralisme juridique et institutionnel qui régit les rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État. Cette situation n'est pas nouvelle dans la mesure où les chefs *coutumiers* et les élus du parti unique disposaient déjà d'une certaine force « de persuasion » sur les organes de l'administration territoriale. Cependant, la présente réforme de décentralisation a pour effet de remanier et même d'accroître ce pluralisme en transférant certaines prérogatives de *commandement* (jusqu'à-là entièrement détenues par les fonctionnaires de l'État) vers les conseillers communaux élus par la population. Ainsi, les représentants des instances locales ne disposent plus seulement d'une capacité d'influence, mais aussi d'un pouvoir de décision sur les enjeux qui concernent leur communauté. La redistribution des pouvoirs entre acteurs locaux se déroule toutefois dans une zone grise où tout dépend des stratégies que chacun d'eux est en mesure de déployer pour orienter la décentralisation en sa faveur. La diversité des interprétations du processus proposées traduit une lutte pour le sens quant aux modalités opératoires de la réforme. À ce titre, « la fonction politique des écarts entre le texte et les pratiques doit être mise en relief, selon une lecture qui privilégie à la fois ce qui est dit et n'est pas fait, et ce qui n'est pas dit mais qui est vécu. Les façades institutionnelles, le formalisme juridique permettent de soupçonner le poids des rouages administratifs et définissent certains des sites qui accueillent le théâtre des acteurs. » (Mbembe, 1988, 139)

Si la décentralisation doit avant tout favoriser la « prise en charge » des populations « à la base », la délégation de nouveaux pouvoirs aux communautés locales (par le biais des communes) ne se déroule pas sans tentatives de l'administration territoriale de maîtriser l'ensemble du processus. Nous verrons que l'installation des pouvoirs communaux au sein des arènes locales ne se produit pas sans rapports de complémentarité et (surtout) de conflit entre l'administration civile et la mairie. Malgré certains obstacles qui minent leur capacité d'agir dans la sphère locale, les maires parviennent graduellement à prendre leur indépendance vis-à-vis de l'appareil d'État en invoquant le projet décentralisateur du gouvernement et en empruntant différents moyens de contournement des pouvoirs de tutelle. Ils tendent même à adopter des attitudes d'administrateurs en superposant leur pouvoir à tous les autres pouvoirs locaux et en centralisant la gestion des affaires locales au niveau du bureau de la commune. En fait, le paternalisme technocratique et la bureaucratisation exacerbée des affaires locales (autant de la part des délégués que des élus) reproduisent les formes de *commandement* historiquement associées à l'administration territoriale et temporisent l'idéal participatif de la réforme. Nous prendrons les exemples de la gestion financière et de l'appropriation foncière pour illustrer les interactions entre acteurs qui se dessinent dans le contexte juridique et institutionnel pluraliste de la réforme. Dans le premier cas, l'accroissement de la mobilisation fiscale et le financement de projets de développement se trouvent au cœur de la « mission » confiée par l'État aux collectivités. L'analyse des enjeux d'ordre budgétaire se révèle donc incontournable pour rendre compte des mutations apportées par la décentralisation dans les rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État. Dans le second cas, les dynamiques territoriales représentent une démonstration concrète de la façon dont les rapports de force, les interactions entre acteurs et les modes d'action politique sont transformés par l'arrivée des pouvoirs communaux. L'activité économique est étroitement rattachée à l'exploitation des ressources naturelles et l'exercice du pouvoir se trouve imbriqué à l'occupation du territoire. Cet aperçu des stratégies d'acteurs dans le cadre de la gestion domaniale nous conduira ensuite (au chapitre IV) à voir de quelles manières les litiges fonciers entre

différents groupes sociaux (notamment entre *propriétaires* et *non-propriétaires* ou *autochtones* et *allochtones*) tendent à se recomposer au sein des instances communales.

### 3.1 Les administrateurs civils face à la décentralisation

Si la plupart des administrateurs civils furent maintenus en poste après les « événements » de mars 1991, leur attitude se trouva radicalement transformée par les émeutes populaires et la montée du *mouvement démocratique* : « Les responsables administratifs [...] restaient globalement les mêmes à l'exception de quelques (très rares) mutations disciplinaires et des mutations tournantes courantes. Ils devinrent néanmoins plus timides dans leurs modes habituels de gouvernement, soit qu'ils aient été gagnés par l'esprit démocratique, soit qu'ils aient été moins sûrs qu'avant de leurs éventuels soutiens dans une période de changements politiques. » (Fay, 1995, 46) Depuis la chute de Moussa Traoré, les « commandants » sont continuellement dénigrés et deviennent des cibles privilégiées pour les slogans des campagnes électorales. Face à l'hostilité de la MDD explicitement dirigée à l'encontre de l'administration civile (jugée hostile au changement et compromise avec l'ancien régime), c'est sans grand enthousiasme que la décentralisation est accueillie par ces derniers, qui ne manqueront pas d'exprimer ouvertement leur désaccord par rapport à la réforme : « Presque toutes les interventions portent sur des discours du genre : "votre projet est irréaliste ; dans le passé tout cela a déjà été essayé mais n'a pas donné de résultat" [...], "cette réforme telle que vous la prévoyez risque de faire porter de graves menaces sur l'unité et la stabilité du pays" [...]. » (Hilhorst et Baltissen, 2004, 21-22)

En devenant des « délégués du gouvernement » et en confiant la plupart de leurs prérogatives à des conseils élus, la décentralisation réduit considérablement les privilèges de l'administration territoriale et porte directement atteinte aux intérêts corporatistes de ses agents. Ces derniers se plaignent du manque de personnel et des compressions budgétaires qui les empêchent d'exercer leur autorité de tutelle en les confinant simplement à délivrer des pièces administratives, à mettre les services déconcentrés de l'État à la disposition des élus ou à lire les « circulaires » qui leur sont

adressées par le MATCL (Diakité, 2002, 129 ; Logié, 2004, 7 ; CDI, 2007, 30). Somme toute, ils conservent encore d'importants moyens pour faire valoir leurs intérêts et influencer le cours de la réforme grâce aux pouvoirs de tutelle qui leur sont conférés et à l'ancrage solide dont ils disposent au sein de la société malienne. Certains délégués considèrent qu'ils doivent reprendre en main les collectivités locales et que « sans chercher à mettre en cause leur autonomie, les communes doivent être "suivies de près". Ils pensent en outre qu'il faut, dans la situation actuelle, "exercer sur elles une certaine contrainte". » (Bâ, 2008, 88) Les administrateurs civils veulent éviter une marginalisation de la profession et une exclusion des arènes locales en tentant de limiter les pertes d'attributions entraînées par l'arrivée des communes :

[...] Ils essaient, au nom de l'efficacité administrative, de se battre pour améliorer les conditions de travail et acquérir dans le même temps le maximum d'avantages liés à la qualité d'autorité de tutelle. Ils essaient donc d'orienter les normes réglementant la tutelle dans une direction précise, qui n'est pas toujours celle initialement voulue par le législateur. [...] Ils font parfois des propositions, certes pertinentes à bien des égards mais visant des objectifs qui ne sont pas nécessairement ceux de la décentralisation. Au plan national, ils ont d'ailleurs pu atteindre quelques résultats en obtenant, d'une part, le changement des appellations de délégués du gouvernement (jugées banales) par celles de préfet et sous-préfet (considérées plus prestigieuses), et, d'autre part, l'attribution au sous-préfet de compétences en matière foncière que son prédécesseur, le chef d'arrondissement, n'avait pas. (D. Dembélé, 2005, 174)

Dans leurs rapports avec les élus, les délégués tendent à reproduire les liens de subordination hiérarchique (inspirés de l'armée) qui organisent les rapports entre les membres du personnel de la fonction publique. Ainsi, l'autorité des administrateurs civils se fait moins sentir auprès de la population en général, mais les élus et le personnel de la fonction publique y sont encore quotidiennement confrontés.

S'ils parviennent quelques fois à travailler ensemble sur certains projets, les élus et les administrateurs civils sont le plus souvent en concurrence et entretiennent des rapports conflictuels. Les maires reprochent au gouvernement de leur avoir donné « l'autorité sans le pouvoir », de « reprendre d'une main ce qu'il a donné de l'autre » et de ne pas avoir suffisamment précisé le contenu exact des pouvoirs de tutelle : « Ils

considèrent généralement que les Délégués se préparent à rire de leurs malheurs, qu'il y a une contradiction à avoir instauré 'ceux qu'on a enlevé' comme 'surveillants des maires' : "ils disent qu'ils vont nous aider à chercher mais ne veulent pas que nous trouvions", selon la formule d'un informateur. » (Fay, 2002, 169-170) Les élus sont méfiants et accusent les administrateurs civils de vouloir conserver leurs privilèges en faisant échouer la décentralisation par la rétention de l'information, la manipulation de la législation ou en faisant volontairement preuve de laxisme dans l'assistance-conseil dans le seul but de démontrer l'incapacité des élus à remplir leurs responsabilités (D. Dembélé, 2005, 172-175). Étant donné le faible nombre de tribunaux habilités à trancher les conflits entre les élus des collectivités et les représentants de l'État, les litiges non-résolus portés en justice tendent à s'accumuler et du même coup à paralyser le fonctionnement des communes. Les maires cherchent donc à contourner la tutelle afin d'éviter d'être constamment subordonnés aux délégués. À propos des CLO « dans certains cercles où la tutelle reste dans une logique de commandement, les élus mentionnent qu'ils n'y participent ou n'y participaient pas, ne souhaitant pas s'y rendre pour s'y faire invectiver par la tutelle ou préférant y déléguer leurs agents. » (Diawara *et. al.*, 2004, 55) De plus, le fait de devoir se déplacer dans les bureaux spacieux d'un représentant de l'État en uniforme et entouré de tout un décorum représente une forme d'allégeance dont les élus préfèrent se passer autant que possible.

En transférant vers les collectivités locales la plupart des compétences jusque-là placées sous l'autorité de l'administration territoriale, la décentralisation consacre le retrait de la plupart des privilèges qu'avaient les administrateurs civils. Au début de la phase de transfert, bon nombre d'entre eux négligent les nouvelles attributions des pouvoirs communaux en continuant à délivrer les documents d'État civil et à arbitrer les conflits locaux. Ils reprochent aux maires « de ne pas faire appel à l'appui-conseil ou de n'y faire appel qu'au dernier moment devant un blocage [...], de multiplier les fautes d'incompétences et les irrégularités, enfin de les considérer, et selon la formule de l'un d'eux "comme des co-épouses." » (Fay, 2002, 169) Si les chefs *coutumiers* et les leaders religieux demeurent les personnalités les plus sollicitées pour arbitrer un conflit, les élus

des communes sont désormais préférés aux fonctionnaires de l'État lorsqu'il devient nécessaire de recourir à un autre intermédiaire (Bratton *et. al.*, 2000, 16-17). Néanmoins, les délégués soutiennent qu'il était prématuré de les décharger d'une partie de leurs tâches en confiant aux maires la charge d'officier de police judiciaire. À la différence des élus (qui seraient en conflit d'intérêt permanent), les administrateurs civils disposeraient du recul nécessaire afin d'imposer un règlement équitable à un litige. Les maires déplorent les manœuvres des délégués et les accusent de vouloir s'ingérer dans les conflits locaux dans le seul but de tirer (monétairement) profit des situations difficiles (Djiré, 2005, 49). Le principe de progressivité et l'obligation de prudence dans le transfert servent souvent de prétexte aux administrateurs pour ralentir la dévolution des pouvoirs et des ressources financières qui les accompagnent (Hilhorst et Baltissen, 2004, 41-42). Alors que les compétences transférées aux communes impliquent d'importantes dépenses, les revenus de l'État sont faiblement redistribués aux collectivités et demeurent en grande partie aux mains du gouvernement central. Pour palier aux manques de moyens des communes, les ressources matérielles et financières provenant des services déconcentrés de l'État sont ponctuellement apportées aux nouveaux élus par les délégués. De plus, une partie du personnel de l'administration territoriale est « mis à la disposition » des communes tout en demeurant rattaché à la fonction publique nationale (Diakité, 2002, 118). L'ensemble des acteurs concernés sont pour la plupart peu informés à propos de la réforme, ce qui tend à prêter au nouveau rôle de chacun des interprétations variées. Face au souhait des élus de bénéficier pleinement de leurs attributions et aux pressions émanant du personnel de l'administration territoriale pour ralentir le rythme des réformes, toutes sortes de compromis sont trouvés selon des arrangements qui varient en fonction de chaque situation particulière.

Les antagonismes entre élus et administrateurs civils prennent souvent l'allure d'une opposition entre « intellectuels » et « illettrés ». La lecture des documents et la participation aux débats est conditionnel à la maîtrise du Français, qui demeure la langue administrative malgré la volonté d'introduire davantage l'usage des « langues nationales ». Dans la région de Gao, « la majorité des élus avoue ne "rien connaître à

ces affaires de communes" et perçoivent la gestion communale comme compliquée et exigeante. » (Demante, 2004, 10) Les délégués sont bardés de diplômes et maîtrisent les subtilités de l'argot juridique malien alors que les conseillers communaux ont le plus souvent un faible niveau de formation et comptent pour environ 80% d'analphabètes (Hilhorst et Baltissen, 2004, 56). Certains élus bénéficient d'un parcours scolaire plus poussé (il s'agit souvent du maire et de ses adjoints), mais bon nombre d'entre eux ne peuvent lire ou s'exprimer en Français<sup>26</sup>. Aux yeux des « intellectuels », l'arrivée de personnes analphabètes ou peu scolarisées à des postes de décision justifie un « renforcement des capacités » et un accompagnement continue de leurs activités : « La masse étant analphabète, vivant en conséquence dans l'obscurité comme on le dit au Mali (*kalan baliya ye dibi yé* : l'analphabétisme c'est de l'obscurité), elles doivent donc être guidées à l'éclairage de ces quelques "lampes". » (Béridogo, 1997). Bon nombre de fonctionnaires sont persuadés de l'incompétence des maires, se croient indispensables pour assurer le fonctionnement des communes et doutent de l'efficacité des formations données à des maires analphabètes (Koné et Sow, 2003, 20-22). Les opposants « lettrés » évoquent l'analphabétisme des élus pour discréditer le pouvoir de la mairie et certains « intellectuels » militent pour que la scolarisation devienne un critère légal d'éligibilité pour prétendre à la gestion des collectivités (Leclerc-Olive, 2007, 422).

### 3.2 Les autorités « coutumières » face à la décentralisation

Les attributions *coutumières* dont se prévalent certains chefs de lignage se présentent sous différentes formes (reconnues ou non par l'État) qui sont historiquement liées à la conquête, à l'autochtonie ou à la propriété foncière de certains groupes sociaux<sup>27</sup>. Nous concentrerons cependant notre analyse sur les autorités *coutumières* légalement reconnues par l'État (principalement les chefs et les conseillers de village). Par l'arbitrage des conflits de succession et l'imposition de nouvelles règles d'exercice de la chefferie, les pouvoirs d'État contribuent à façonner et refaçonner la manière dont

<sup>26</sup> Dans le cercle de Mopti, 9 des 14 maires sont analphabètes (Bâ, 2008, 95). Dans les cercles de Sikasso et de Kadiolo, 74% des élus sont seulement alphabétisés en *bamanan* (Coulibaly et Hilhorst, 2004, 27).

<sup>27</sup> La succession *coutumière* n'est toutefois pas exempte de « coups de force » dont la justification peut reposer sur des légitimités multiples (autres que la *tradition*) mises en avant par les acteurs.

s'exercent les pouvoirs *coutumiers*. Les pratiques de l'appareil administratif réinventent constamment la *tradition* en créant des instances locales *traditionnelles* de toute pièce et en procédant à une redistribution des pouvoirs par la promotion/exclusion des aspirants à un titre *coutumier* (Touré, 2006, 7-11). La médiation des conflits de succession par les délégués leur confère un rôle déterminant où ils font l'objet de pressions provenant des factions concurrentes qui aspirent à la chefferie. En outre, la chefferie *traditionnelle* s'est trouvée uniformisée et institutionnalisée par l'attribution de certaines responsabilités au chef de village ou de fraction. Ces derniers sont officiellement chargés de réunir les impôts, d'arbitrer les conflits, de représenter leur communauté auprès de l'administration et de mobiliser la population à la demande des autorités.

Même s'ils n'ont jamais été reconnus en tant que collectivités locales, les villages et les fractions nomades sont à la base de presque toutes les interventions de l'État en milieu rural. Au fil des réformes de l'administration territoriale, le village a successivement été défini en tant qu' « unité administrative de base » (1959), « division administrative de l'arrondissement » (1977) et « communauté de base en milieu rural » (1995) (Dicko et Djiré, 2007, 129). D'une part, leur reconnaissance juridique demeure une prérogative laissée aux administrateurs civils, qui disposent de l'autorité d'ériger une communauté en village ou de la rétrograder au statut d'un simple « hameau de culture ». D'autre part, les différentes réformes introduites au fil des ans par l'État pour démocratiser la vie des villages tendent à faire coexister la chefferie *coutumière* avec une chefferie administrative élue. Alors que l'investiture du chef *traditionnel* repose sur les normes de transmission héréditaires au sein du lignage cheffal, la nomination du chef administratif doit (en théorie) être entérinée par le délégué après la tenue d'une élection au sein du conseil de village (Coll, 1997 ; Ribot, 1999, 35). Ce dernier est composé de représentants élus en assemblée villageoise pour un mandat de cinq ans et coexiste (en théorie) avec un conseil des notables formé des hommes « aînés » placés à la tête de chacun des lignages, clans ou familles qui composent le village (Keïta, 2005, 82-86). Dans la réalité, ce sont presque toujours les chefs *coutumiers* qui remplissent la fonction de chef administratif et tout ce qui se décide dans le village doit

obligatoirement passer par eux. Le conseil de village est formé des mêmes représentants que ceux du conseil des notables ou sont choisis par pure forme pour respecter les exigences du MATCL (Tag, 1994, 86-89). Avec les agents de l'administration territoriale, les chefs de village représentent les acteurs qui se révèlent somme toute les plus touchés par la décentralisation. Depuis l'arrivée des communes, ils sont théoriquement placés sous la « tutelle » des élus et ne représentent plus les seuls intermédiaires entre l'État et la population. Si le pouvoir des chefs de village ou de fraction se trouve maintenant coiffé par celui des communes, les maires ont cependant un « devoir de consultation préalable » à l'endroit des chefs *coutumiers* et la nomination des chefs de village demeure sous la supervision des administrateurs de l'État (Dicko et Djiré, 2007, 177). Les règles de nomination et les attributions conférées aux autorités *coutumières* ont connu assez peu de changements au cours des dernières années, mais les chefferies sont tout de même confrontées à d'importantes mutations des modalités d'exercice de leurs pouvoirs en raison de l'entrée en scène des élus dans l'arène locale.

Depuis l'arrivée des communes, les chefs *coutumiers* souhaitent maintenir la prédominance des hiérarchies *coutumières* et conserver leur position d'intermédiaire exclusif entre la population et l'administration territoriale. Ils font valoir leur « expérience du pouvoir » et tentent de monopoliser les institutions communales en investissant les partis politiques et en plaçant leurs proches à des postes stratégiques. Comme ils l'ont déjà fait par le passé avec le bureau des associations villageoises et les sections locales du parti unique, les chefs de village cherchent autant que possible à faire élire des conseillers qui ne remettront pas en cause leurs privilèges et qui s'assureront qu'un règlement favorable soit trouvé dans les litiges fonciers ou les compétitions pour la chefferie. Grâce à leur parcours scolaire, la décentralisation représente pour les jeunes « lettrés » l'occasion d'occuper une position influente dans la nouvelle arène municipale. Les « vieux » se sentent peu concernés par l'administration des nouvelles collectivités et refusent de s'impliquer directement en se portant candidat au poste de conseiller : « Pour eux, tous ces nouveaux concepts de "démocratie", "décentralisation", "partis politiques" n'avaient aucun sens et n'étaient que l'affaire des

jeunes. » (Camara, 2006, 156) Les chefs de village laissent le champ libre aux jeunes agriculteurs, aux enseignants et aux diplômés sans emploi pour se lancer dans la joute électorale et remporter une position influente aux côtés de leurs aînés en occupant un siège de la commune. Ces « intellectuels » doivent néanmoins s'attirer la bienveillance des chefs de lignage locaux pour aspirer à des fonctions dans la nouvelle commune. Les listes de candidats qui ne bénéficient pas de l'appui des chefs de village ont peu de chance de remporter un siège. Peu importe l'âge du candidat, le maire doit être un *massasi* (une semence de chef) en application du principe selon lequel seuls les descendants d'une famille régnante disposent des qualités pour être un chef. Les élus sont idéalement perçus comme des « fils du terroir » censés suivre la volonté des « anciens » qui les ont fait accéder au pouvoir. Ainsi, les postes clés du bureau communal sont souvent occupés par des « intellectuels » originaires de la commune et appartiennent à des « nobles » invités à revenir dans leur région natale pour se présenter aux élections (Camara, 2002, 68 ; Zobel, 2006, 272 ; Leclerc-Olive, 2007, 411-412).

Forts de leur statut dans la hiérarchie sociale, les chefs *coutumiers* représentent des notables influents que les entrepreneurs politiques s'empressent d'approcher pour « orienter » le choix des électeurs. L'implantation d'un parti dans un village requiert l'assentiment de son chef, qui peut monnayer son autorisation ou refuser l'arrivée d'une formation concurrente à la sienne. Les partis qui sollicitent une implantation locale laissent généralement aux chefs de village le soin de désigner les membres du bureau politique et d'organiser les élections devant légaliser leur propre choix. Dans plusieurs communes, les chefs de village désignent les candidats d'une liste unique en veillant à répartir les conseillers entre chacun des villages (Koné, 2002, 208-214 ; K. Traoré, 2002, 330-334 ; Lévy, 2003, 256 ; Coulibaly et Hilhorst, 2004, 10-11). Les militants qui constituent une autre liste de candidats sans avoir obtenu l'aval des autorités *coutumières* peuvent se voir refuser de faire campagne dans les villages. Dans la commune du Mininjan (cercle de Kangaba), deux listes électorales (l'une composée de membres *allochtones* et l'autre composée de membres *autochtones*) étaient proposées au nom du même parti politique. La seconde s'est imposée à la première sous la

pression des chefs de village, qui ont blâmé les responsables de la première liste d'avoir eu l'audace de se présenter aux élections sans leur autorisation et d'avoir omis de présenter des candidats natifs du village<sup>28</sup> (Koné, 2006, 139).

Cependant, l'appui inconditionnel des chefs de village à une liste de candidats ne se révèle pas toujours suffisant pour la faire remporter et il arrive que les « vieux » ne parviennent pas à imposer leur point de vue lors des élections. Le statut social demeure un critère déterminant dans le choix des conseillers, mais la décentralisation tend à atténuer des barrières autrefois infranchissables. Avec l'arrivée des élus, nombreux sont ceux qui anticipent une mutation du rôle joué par la chefferie *traditionnelle* : « "Avec la décentralisation et le nouveau découpage administratif les clivages tribaux vont disparaître."... "Les gens ne vont plus se tourner vers leurs chefs traditionnels mais vers leurs communes, parce que c'est là qu'ils seront administrés et que se situeront leurs intérêts politiques et économiques."... "Les gens vont s'attacher à celui qui pourra leur accorder des avantages, et le chef d'une commune saura s'attacher sa population parce qu'il voudra être réélu." » (Klute, 1999, 167) Les partis qui promettent d'apporter des solutions concrètes aux problèmes des citoyens et parviennent à bien s'implanter sont susceptibles de mettre en difficulté des listes soutenues par les chefs *coutumiers*. Ainsi, une coalition de clientèles électorales « exclues » peut avoir raison du monopole des « vieux » et propulser à la tête de la commune des représentants de groupes sociaux longtemps restés en marge des affaires locales (Diakité, 2002, 102-107). Les élections offrent la possibilité aux jeunes, aux femmes, aux étrangers, aux hommes de caste ou aux anciens « captifs » de se voir confier des responsabilités auxquels ils n'auraient auparavant jamais pu accéder. En outre, les chefs *coutumiers* ne sont pas toujours unanimes entre eux et des clans peuvent entrer en concurrence pour le contrôle de la commune. Ces rivalités attisent la méfiance de la « veille génération » à l'égard de la

---

<sup>28</sup> Des opposants à l'Adéma ont véhiculé l'idée que les communes n'étaient pas l'affaire des partis politiques et qu'elles devaient exclusivement revenir aux *autochtones* : « Si jamais vous votez pour les partis politiques, ils vendront toutes vos terres. Le parti Adéma n'est-il pas réputé pour la spéculation foncière ! L'exemple de Bamako doit servir à tout le monde. » (Camara, 2006, 156)

décentralisation alors que les divergences d'opinion sont interprétées comme un signe de déstabilisation de l'ordre social.

Si les chefs *coutumiers* ont relativement bien réussi à s'insérer dans les nouvelles formes d'action politique introduites par la décentralisation, leur influence est peu à peu battue en brèche par les jeunes conseillers qu'ils ont contribué à mettre au pouvoir : « Ces nouveaux chefs d'arrondissement que représentent les maires sont forts embarrassés entre la volonté d'exercer pleinement leur pouvoir et la faiblesse de se laisser manipuler par leurs parents. [...] Ils ont récupéré les privilèges du pouvoir administratif et quelque part, leur victoire leur ouvre le chemin du pouvoir d'État, malgré les nombreux obstacles à franchir pour y accéder. » (Camara, 2002, 88) Bien qu'ils ne soient en poste que grâce à l'appui des autorités lignagères, les conseillers des communes ne cachent pas leurs ambitions politiques et n'entendent pas se laisser dominer par les « vieux ». Ils cherchent à acquérir une position plus enviable dans l'arène locale et leur coexistence à proximité des vestibules les fait peu à peu entrer en conflit avec les autorités *coutumières*. Les élus refusent d'être convoqués chez les aînés en exigeant que ce soit eux qui les rejoignent à la mairie et accusent les notables du conseil de village d'être des dinosaures indélogeables et corrompus. De plus, les maires disposent de pouvoirs de contrainte à l'égard des chefs de village (grâce à leurs prérogatives d'officiers de police judiciaire) et ceux d'entre eux qui ont tenté d'en imposer aux élus se sont fait lourdement sanctionner (Diakité, 2002, 124-126). Même lorsqu'ils réussissent à placer leurs candidats au conseil communal, les « anciens pouvoirs » tendent de moins en moins à être le pivot des relations sociales et perdent progressivement du terrain au profit des élus. Les villages ne sont plus considérés comme étant la propriété d'une seule famille et la chefferie se trouve peu à peu remodelée par le nouveau système démocratique. Parfois, les règles de succession du chef *coutumier* ont été modifiées et c'est maintenant l'homme le plus âgé du village qui devient chef, sans égard à sa lignée ou à son statut (Lévy, 2003, 272). Quant aux chefs de village, ils n'acceptent pas d'être confinés à un rôle subalterne et que leur autorité soit coiffée par les élus dans leur propre village. Ils se plaignent de l'intrusion des

maires dans leurs affaires et voient dans la décentralisation une menace à leurs pouvoirs sur la scène politique locale. Les notables *coutumiers* contestent la légitimité des conseillers, soutiennent qu'ils représentent un « pouvoir moderne et imposé » et les menacent de décréter la désobéissance civile en cas de désaccord (K. Traoré, 2002, 358-364 ; Nijenhuis, 2003 ; Grémont *et. al.*, 2004, 206 ; Leclerc-Olive, 2007, 416). À propos des difficultés à percevoir les impôts auprès des chefs de village, un maire affirme que « les vieux te font toujours observer l'insignifiance de ton statut de maire par des propos tel que nous t'avons vu naître "i wolola an pana". Qu'est-ce que tu peux bien nous apprendre et quelle contrainte peux-tu exercer sur nous ? [...] » (Koné et Sow, 2003, 10) Dans ce contexte, les élus accusent les chefs de lignage de faire preuve de mauvaise foi en ne voulant pas comprendre ce que signifie réellement la décentralisation.

### 3.3 La présidentialisation des maires et le monopole de l'arène locale par les élus

Bien que l'autorité des maires soit relativisée par le maintien d'une tutelle de l'État sur les communes, cela ne les empêche pas de s'arroger les pleins pouvoirs et d'adopter des attitudes « d'administrateurs » qui pérennisent les déséquilibres entre gouvernants et gouvernés caractéristiques du *commandement*. Au cours des campagnes de sensibilisation, certains leaders politiques « affirment sans ambages qu'ils "vont prendre la place des chefs d'arrondissement", que "le commandant ne percevra plus l'impôt". » (L. Traoré, 2002, 394) Malgré le poids de l'appui-conseil, les communes prennent leur indépendance à l'égard de l'État par des coups de force ou des stratégies d'évitement. Les élus ont une conception « impériale » de leur rôle et souhaitent profiter du « départ des commandants » pour s'arroger le monopole de l'action politique au détriment des autres acteurs locaux en présence : « Dans la cinquième région, un maire voulait que l'ex-chef d'arrondissement fasse rapidement ses bagages pour s'installer à sa place dans les locaux de l'administrateur. » (Cissé *et. al.*, 2003a, 34) Les affaires locales se concentrent progressivement vers le bureau du maire et on assiste à l'apparition d'un style de gestion copiant largement celui de l'administration territoriale.

### 3.3.1 Les maires face aux dispositifs participatifs de la réforme

Au début, les populations étaient enthousiastes devant la création des communes et « s'imaginaient qu'elles allaient gérer désormais tout leur patrimoine » en devenant « leurs propres "commandants" ». (Camara, 2002, 85) Mais, une fois l'euphorie de la réforme passée, la plupart des gens ne savent plus précisément à quoi s'en tenir à propos des maires et attendent de voir s'il y aura réellement des changements. Pour l'instant, « la perception qu'en ont les populations est variée : "ils nous représentent et ils vont pouvoir enfin négocier avec l'Etat", "la gestion de la commune va être juste parce qu'on les a choisis et que nous pourrons les chasser si cela ne va pas", "c'est les nouveaux chefs mis en place par les partis", "ils sont là pour l'argent". » (Demante, 2004, 10) Toutefois, la décentralisation est de plus en plus ressentie comme une source de contrainte (et même de danger) provenant d'une administration mise en place « d'en haut » par l'État, de telle sorte que les élus sont désignés comme « ceux qui ont remplacé les commandants » (Doquet, 2006, 305-306). Les affaires locales ne relèvent que des « hommes de pouvoir » (le maire, ses plus proches conseillers, les administrateurs civils et les chefs *coutumiers*), les élus restent des personnes difficiles à aborder et les délibérations prennent généralement la forme de doléances. Une fois arrivés à leur poste, les maires restent souvent impassibles aux demandes de leurs concitoyens et tendent à reconduire les rapports de force qui prévalaient entre l'administration territoriale et la population. Au moment des échéances électorales, les candidats sont cependant à la merci du vote des électeurs et ces derniers s'empressent de réclamer des promesses pour marchander leur appui auprès des partis.

De nombreux villages se sont sentis laissés pour compte par la réforme et les attentes concrètes en terme de développement ont parfois été déçues. Les candidats inscrits aux listes électorales proviennent des communautés les plus influentes et peu de villages disposent d'une représentation au conseil communal : « Au cours de la mandature communale 1999-2004, 65,58% de ces communautés n'avaient pas de ressortissants au sein des conseils communaux [...]. Cela voudrait dire que quelques villages (ou fractions) influents dominent la vie politique locale et composent les têtes

de listes des partis politiques lors des élections. » (Ongoïba *et. al.*, 2006, 19) La création des communes entraîne un important déséquilibre entre les communautés qui bénéficient d'un chef-lieu et les autres villages aux alentours qui restent en marge des initiatives locales (K. Traoré, 2002, 344). L'absence d'investissements en contrepartie des impôts payés et/ou la concentration des projets dans les chefs-lieux suscite alors d'importantes frustrations pour certains villages. Compte tenu du fonctionnement rigide de l'ANICT et de l'importance que représentent les droits de tirage, les maires sont davantage préoccupés par les canevas à respecter qu'à animer des débats d'idées ou concevoir des projets novateurs. Aussi, l'ampleur des contraintes et la complexité du travail qu'impose l'obtention de subventions de l'ANICT font en sorte que de nombreuses communes se révèlent incapables d'obtenir des fonds.

Bien que les séances du conseil traitant des questions budgétaires ou de développement soient obligatoirement publiques, beaucoup de chefs *coutumiers*, de membres associatifs ou de simples citoyens qui souhaitent s'impliquer dans l'activité de la commune n'ont pas droit de regard et se sentent exclus par le maire : « Une partie de la population est impliquée dans le processus d'identification des besoins mais, quand il s'agit d'estimer le coût des réalisations visant à apporter des réponses adaptées à ces besoins, elle est absente des délibérations. Elle se plaint de n'être mise au courant ni de l'exécution du plan ni de l'utilisation des fonds. » (Cissé *et. al.*, 2003a, 34) Les consultations budgétaires prennent la forme de séances d'information sur des prévisions déjà faites où il se révèle difficile à l'auditoire d'apporter des modifications et où certains aspects sensibles sont volontairement dissimulés par les élus (Grémont, 2004, 206-207 ; Sissoko, 2008, 14-22). Les rencontres sont normalement publiques, mais les citoyens et les représentants des associations y sont rarement conviés et/ou ne savent pas qu'ils peuvent y participer. Même lorsqu'elles sont annoncées, ces réunions se heurtent à une indifférence généralisée qui n'est pas étrangère à la méconnaissance par les citoyens des droits dont ils disposent en matière d'information et de participation, des aspects que les élus connaissent mais négligent de mettre en œuvre pour diverses raisons (garder la main haute sur le budget, ne pas multiplier les obstacles à un

processus déjà complexe, manque de moyens, etc.). Seuls des événements spéciaux, comme la tenue « d'espaces communaux d'interpellation démocratique », permettent aux citoyens de s'adresser à leurs conseillers par des doléances<sup>29</sup> (Centre Djoliba, 2001 ; Felber *et. al.*, 2006, 30). On reproche aux élus d'être coupés « de la base », de manipuler à leur guise l'information et de prendre des décisions moins en fonction des besoins exprimés que d'après les exigences formulées par les autorités de tutelle (Diakitè, 2002, 118). Du reste, les renseignements sur les activités de la commune ne circulent pas très bien et ce sont généralement les rumeurs qui se chargent de propager l'information, contribuant ainsi à accroître le sentiment de la population (et de nombreux élus) que la commune est uniquement la chose du maire.

Les séances de délibération ayant précédé la rédaction des PDESC ont connu un certain succès dans les collectivités où elles ont eu lieu et les encouragements des élus ont parfois incité l'ensemble des citoyens (y compris les jeunes et les femmes) à prendre la parole lors des assemblées. Néanmoins, la plupart des communes n'organisent jamais de consultations et les discussions se déroulent exclusivement au siège de la mairie entre les membres du bureau et les représentants de chaque village : « Lorsqu'un membre du conseil communal parle de participation des populations, il évoque, le chef de village, un ou deux conseillers du chef de village et tout au plus un représentant des femmes et un représentant des jeunes. Lorsque ces représentants des populations retournent au village ou au quartier, le compte rendu, quand il y en a, prend l'allure d'une information ou du moins d'un appel à l'exécution. » (Koné et Sow, 2003, 37) Les réunions organisées par le maire auprès de chaque communauté (même si elles n'incluent que les chefs *coutumiers* et/ou leurs représentants) constituent des opérations délicates pour les communes qui comptent une cinquantaine de villages (ou même plus). La présence d'une pluralité d'acteurs imbriqués dans des dynamiques conflictuelles donnent du fil à retordre aux élus et les consultations prennent alors la forme de séances d'information qui aplanissent toutes divergences d'opinion (par le spectacle d'un

---

<sup>29</sup> Les doléances regroupent des notables triés sur le volet qui sont autorisés à s'adresser aux grosses pointures (maire, ministre, président, etc.) dans l'espoir que leurs requêtes soient entendues. Ces séances d'interpellation représentent parfois le seul contact que les responsables entretiennent avec la population.

supposé consensus exprimé par la population) et évitent toute forme de débats susceptibles de réactiver des rivalités locales. Aux yeux des citoyens, « cette façon d'agir a renforcé l'idée que le travail de la mairie était quelque chose de lointain qui ne les concernait pas directement. [...] Le déplacement des représentants villageois à la mairie soutient également l'hypothèse d'un rapport hiérarchique entre le centre de la commune et l'espace qui l'entoure ; rapport qui reflète le système administratif français, aussi bien que la relation entre chefs lignagers et populations. » (Zobel, 2006, 274) L'étendue du territoire et la mobilité des populations dans certaines communes posent des obstacles supplémentaires à l'inclusion de l'ensemble des villages (ou des fractions nomades) dans la rédaction des plans de développement (Ongoïba, 2003, 16 ; Hilhorst et Baltissen, 2004, 60 ; Ongoïba et Sylla, 2007, 10). En raison du manque de formation des élus, ce sont parfois des consultants embauchés par la mairie qui rédigent seuls le PDESC de la commune. Il arrive même que certains maires présentent de faux résumés des délibérations afin d'obtenir l'approbation rapide de leur plan et ainsi respecter les délais impartis pour le déposer (Dicko, 2004, 88-89).

Malgré leur difficulté de mise en œuvre, les projets de l'ANICT se révèlent généralement populaires et représentent un signe concret des bénéfices de la décentralisation. Lors d'une enquête menée dans le Nord-Mali, « plus de 60 % des populations rencontrées déclarent que l'existence de ces investissements constitue pour elles la preuve du changement. Ces personnes estiment que l'existence d'investissements dans des bâtiments (qu'ils soient fonctionnels ou non) est une garantie que, tôt ou tard, les services qu'ils sont censés abriter seront fournis. » (Cissé *et. al.*, 2007, 16) Il reste que l'exercice de planification du développement de la commune est d'abord guidé par le besoin de faciliter l'accès aux fonds de l'Agence (plutôt qu'à mettre en œuvre les priorités exprimées par les citoyens) et se limite donc à dresser une liste de projets devant être approuvés, financés et mis en œuvre aux échelons supérieurs : « Dans certains cas, les communes sont invitées à déposer leurs projets avant une certaine date et les services techniques procèdent ensuite à l'étude et à la sélection des dossiers pour analyse et approbation. Dans d'autres cas, chaque

commune est dotée d'un nombre limité de projets avec un budget plus au moins équilibré pour toutes les communes. » (Cissé *et. al.*, 2003a, 38) On semble renouer avec les programmes de développement qui parachutent ici et là des projets sans que personne ne sache vraiment qui les a commandé. De plus, certaines considérations électoralistes des élus les incitent à favoriser les petits projets populaires, visibles et réalisables à court terme au détriment des initiatives à long terme qui engendrent de meilleures retombées. Les subventions accordées sont surtout destinées à des projets d'infrastructures (ODHD-LCPM, 2003, 7) et « la pertinence, la viabilité et la durabilité de ces investissements est une source de préoccupations, notamment devant le nombre de réalisations non ou peu fonctionnelles par manque de personnel et/ou de ressources matérielles et financières pour leur fonctionnement. » (Cissé *et. al.*, 2007, 16)

### *3.3.2 Les rapports entre conseillers de la commune dans le contexte du multipartisme*

En raison de la composition pluripartite du conseil communal, des divergences internes surviennent régulièrement entre les élus de l'opposition (ou certains membres « laissés pour compte » d'une liste gagnante) et les élus profitant d'un poste au bureau communal, ou entre les différents membres du bureau communal (surtout lorsque le maire et ses adjoints proviennent de partis différents). Chaque formation politique tend à apparaître comme un pouvoir parallèle à celui de la commune et l'appui à un candidat dépend moins d'un ralliement idéologique que d'un positionnement stratégique des acteurs dans l'arène locale. À ce titre, les conflits au conseil font souvent renaître les luttes de tendances qui parcouraient autrefois les instances locales du parti unique. Si les partis sont d'abord nés d'une reconstitution des clientèles déjà en place sous l'UDPM, l'ascension au pouvoir de l'Adéma a suscité une tendance générale à s'y rallier, quitte à créer des bureaux concurrents qui s'affrontent dans un même village (Fay, 1995, 29). Le re-quadrillage du territoire par des communes gérées par des élus « clientéliquement » reliés aux partis nationaux renoue partiellement avec le système hiérarchique d'allégeances personnelles de l'UDPM allant du « Père de la Nation » jusqu'aux détenteurs d'une position au niveau local (Fay, 1999, 130-131 ; Bertrand, 2006, 192). Néanmoins, les élus tendent progressivement à remettre en cause cette hiérarchie et à

s'autonomiser par rapport aux politiciens régionaux, dont l'influence reposait jusque-là sur leur position d'intermédiaire entre les parties en conflit et les pouvoirs d'État : « Les juges sont devenus plus indépendants, les influences partisans s'opposent au niveau même de la capitale et se reflètent dans le pluralisme local. Si les représentants des grandes factions continuent à accompagner leurs partisans au cercle ou à la justice, ils ont donc perdu une bonne part de leur pouvoir d'influence. » (Fay, 2006, 116) Ainsi, les tentatives de certains cadres politiques régionaux d'influencer les candidatures locales ont entraîné de fortes contestations en plusieurs endroits.

La fragmentation de partis encore faiblement implantés et le phénomène de « transhumance » des élus (par des ralliements clandestins, des scissions nées de rivalités personnelles ou des conversions politiques spectaculaires) démontrent le caractère mouvant et incertain des solidarités politiques qui unissent les militants. Les listes de candidats sont dressées par un groupe restreint d'individus, incluant parfois des notables influents qui résident à l'extérieur de la commune. Les formations partisans ne durent généralement que le temps d'une campagne avant de retomber en léthargie jusqu'à la prochaine échéance électorale. Lorsqu'une liste remporte la majorité absolue des sièges, un seul parti peut alors imposer son agenda au conseil communal (jusqu'aux élections suivantes) au détriment des factions rivales. Ces dernières refusent alors d'être dominées par le maire et contestent par tous les moyens sa gestion autocratique des affaires en exigeant de l'administration territoriale davantage de moyens de contrôle des décisions prises par la commune. Même dans les communes où aucun parti ne dispose de la majorité, les maires ont tendance à administrer seuls leur commune (en compagnie des adjoints ou du secrétaire général) sans associer les autres élus et sans rendre de compte à personne (Diakité, 2002, 118 ; K. Traoré, 2002, 352). Les réunions du conseil sont plutôt sporadiques et se bornent à la tenue des réunions ordinaires prévues par la loi : « Au lieu d'être de véritables tribunes de discussion, [...] les quelques concertations qui ont lieu fonctionnent le plus souvent comme de simples réunions d'information. [...] Il n'est pas rare que les populations et même certains membres du conseil communal disent ne rien savoir des décisions prises par le maire ou des activités

exécutées au nom de la commune. » (Cissé *et. al.*, 2003a, 22) Les élus ont généralement de la difficulté à obtenir l'oreille du maire et les réunions se limitent à la participation des membres du bureau communal, ou se déroulent exclusivement au sein d'un « état major » informel où le maire s'entoure de ses principaux sympathisants (Koné et Sow, 2003, 41 ; Demante, 2005, 212).

### 3.3.3 Complicité et conflit entre les membres associatifs et les élus

Au cours des années 1980-1990 sont nées une myriade d'organisations de la « société civile » revendiquant un rôle de représentation auprès des populations pour faire face à l'inertie des pouvoirs d'État. Avec la décentralisation, ces associations de développement veillent à être solidement représentées au sein des communes de façon à consolider leur influence dans l'arène locale (Quiminal, 2002, 290). Les élus doivent composer avec ces organisations très influentes et de nombreux membres associatifs mènent campagne pour obtenir un siège au conseil communal. En effet, plusieurs d'entre eux se sont déjà fait remarquer auprès des membres de leur communauté par leurs capacités d'initiative (entre autres dans la gestion des projets de développement) et voient dans la décentralisation la possibilité de consolider leur projet de changement social en s'inscrivant sur l'échiquier politique. Grâce à leur longue expérience de gestion des affaires locales, les membres de l'exécutif des AV, des APE ou de l'ASACO sont perçus comme des candidats tout désignés pour occuper un poste à la mairie (Hilhorst *et. al.*, 2005, 23). Aussi, les jeunes « lettrés » (agents de développement, enseignants, infirmiers, techniciens, etc.) longtemps restés dans l'ombre des chefs de lignage voient dans la décentralisation le moyen d'acquérir davantage d'influence dans leur milieu et de s'émanciper des autorités *coutumières*<sup>30</sup> (Béridogo, 1997). L'avènement des communes permet aux associations locales de faire pression sur les élus (plus facilement qu'avec l'administration) pour faire valoir certaines de leurs revendications (Hilhorst et Lodenstein, 2008, 47). Inspirés par le slogan politique du

<sup>30</sup> Les employés des GLEM (pour la plupart de jeunes diplômés sans emploi) ont souvent fait pression pour intégrer les sections locales d'un parti et/ou de se porter candidat aux élections communales. Certains groupes de « lettrés » véhiculaient des messages faisant croire que le poste de maire (et les prérogatives jusque-là réservés à l'administration civile) leur était nécessairement prédestiné.

« kokadjè », les jeunes diplômés (souvent formés de militants de la première heure du *mouvement démocratique*) dénoncent l'accaparement du pouvoir par les « vieux » et entendent occuper un rôle politique accru pour défendre leurs droits sur la scène locale. Les groupes de jeunes cherchent à attirer l'attention des élus en affirmant « que le maire pourrait être suspendu par la force de leur vote "comme Alpha le président" et que "aux jours de la démocratie" les injustes seraient poursuivis. » (Zobel, 2001, 131)

Les associations locales représentent d'importantes opportunités de financement pour les communes et la réforme encourage les maires à déléguer les charges sociales aux ONG et aux GIE par l'octroi de contrats de prestation de services (Dorier-Apprill, 2002). Grâce aux revenus engrangés par le coton, les structures villageoises de la CMDT sont des partenaires majeurs pour la réalisation des projets de développement dans le Mali-Sud. Dans certaines communes, les associations de développement tendent même à s'imposer aux municipalités dans la recherche de financement et la gestion des projets de développement (Leclerc-Olive, 2003a, 303). Les élus doivent tolérer certaines pratiques informelles, comme le prélèvement en dehors du circuit communal des taxes d'exploitation des ressources qui financent les activités de certains comités de développement (Zobel, 2006, 275). Si les relations entre les communes et les membres associatifs se jouent en terme de complémentarité, leurs relations ne sont pas exemptes de rapports de compétition ou de conflits. Les compétences transférées aux communes qui, sans leur octroyer un monopole, leur confie une responsabilité d'initiative, sert souvent de prétexte aux maires pour prendre le contrôle des comités de gestion (APE, ASACO, etc.), des conseils d'exploitation des ressources (forestières, halieutiques, etc.) et de certains groupements locaux (AV, associations de jeunes, groupements féminins, etc.). Les élus tendent alors à s'arroger le monopole des affaires locales en voulant coordonner l'ensemble des associations : « 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 [...]. » (Quiminal, 2002, 304) Puisque les maires deviennent les interlocuteurs officiels entre

l'État et les communautés locales, la décentralisation est susceptible de favoriser la mainmise du bureau communal sur les affaires locales par l'exclusion (ou la cooptation) des membres associatifs et la dépossession des équipements acquis par certaines communautés (Leclerc-Olive, 2003b, 176). Plusieurs villages « modèles » refusent d'intégrer la commune parce qu'ils craignent que leurs voisins s'approprient gratuitement les infrastructures mises en place dans le cadre des « projets pilotes ».

En raison des importants moyens matériels et financiers à leur disposition, les associations deviennent un enjeu des luttes entre factions politiques rivales pour le positionnement des partis dans l'arène locale et la conquête du pouvoir de la commune. Les postes-clés des comités appartiennent presque toujours aux mêmes personnes (souvent des élus des collectivités, qu'ils soient du côté du maire ou de l'opposition) et le taux de renouvellement des membres du bureau est généralement très élevé (Koné *et al.*, 2007, 27). Les membres des associations locales s'assimilent à des militants politiques et choisissent souvent de lier leurs actions au sein d'une association par un engagement envers une formation politique (ou vice-versa). Il n'est pas rare que des élus refusent que les associations mettent leur nez dans leurs affaires et les accusent d'être des « espions » pour le compte d'un rival politique (Camara, 2006, 160). Si la compromission des organisations locales avec les milieux politiques leur fait perdre une part de leur crédibilité auprès du grand public (qui voit alors ces associations comme un instrument au service de l'État ou d'un parti), l'apolitisme est perçu comme un frein à la promotion de leurs revendications et la mise sur pied de leurs projets.

### **3.4. La gestion budgétaire et financière des communes**

#### *3.4.1 La collecte des impôts depuis la décentralisation*

Au regard du revenu annuel moyen – estimé à 160 000 Fcfa/habitant (ODHD-LCPM, 2003, 13) – et de la persistance de fortes inégalités sociales (visibles jusqu'à l'intérieur même des familles), le Mali dispose d'un régime fiscal qui peut se révéler particulièrement accablant pour certaines couches de la population. Les impôts sont généralement versés en plusieurs tranches et la capacité de paiement au cours d'une

année est largement tributaire de la pluviométrie. Les procédures de recouvrement s'inspirent du système français et se partagent en deux processus distincts (qui ne sont pas toujours bien perceptibles dans la réalité) : l'émission des « rôles » de chaque contribuable à partir des carnets de famille (incombant au service des impôts), suivie de la collecte des impôts et des taxes à proprement dit (incombant au service du Trésor). Avant l'avènement des communes, ce sont les commandants de cercle et les chefs d'arrondissement – accompagnés d'un détachement de l'armée – qui établissaient les rôles et recouvraient les impôts pour le compte du percepteur (Dicko, 2004, 78). Pour motiver leur ardeur au travail, les administrateurs bénéficiaient d'importantes ristournes sur les collectes et n'hésitaient pas à faire usage de la répression (garde à vue, emprisonnement, travaux forcés) pour faire entrer les fonds. Les chefs de village jouaient un rôle-clé tout au long du processus : la population leur versait le montant des impôts, qu'ils redonnaient ensuite aux fonctionnaires en échange d'une indemnité de compensation. À l'heure actuelle, ce sont les agents communaux (avec l'aide des services du Trésor) qui établissent la liste des rôles et procèdent au recouvrement. Les impôts collectés par les communes se répartissent ensuite entre les autres collectivités territoriales (cercles et région) selon un pourcentage prédéterminé par l'État. Les chefs de village servent encore d'intermédiaires aux percepteurs (mais ne retirent plus rien – en principe – sur les sommes amassées) et l'influence des leaders *coutumiers* se révèle décisive dans le paiement (ou le non-paiement) des impôts à la commune.

Lors des campagnes de recouvrement d'impôt ayant suivi l'installation des communes, la méconnaissance de la réforme, l'imprécision des règles et la carence de moyens entraînent une certaine confusion tant parmi les élus que les fonctionnaires. Les percepteurs des services du Trésor sont trop peu nombreux pour collecter l'ensemble des impôts et doivent être indemnisés financièrement par la commune pour le travail qu'ils font. Les montants amassés peuvent varier d'une commune à l'autre en fonction des antécédents de paiement, de l'acceptation du pouvoir des élus ou des rapports qu'entretient le maire avec les chefs *coutumiers*. Dans les cercles de Diéma et de Nioro du Sahel, le taux de recouvrement des impôts de chaque commune en 2001

varie entre 12% et 90% et dépend fortement de la représentation des villages au conseil et/ou des retombées concrètes (en terme de projets) apportées par la décentralisation<sup>31</sup> (Leclerc-Olive, 2003a, 304). Les villages qui estiment être mal représentés refusent de payer afin d'exiger que l'argent soit mieux redistribué entre chaque communauté. D'autres villages qui ne reconnaissent pas l'autorité des élus refusent de donner leur argent au maire et insistent pour régler tous leurs impôts avec le délégué du gouvernement. Au Mali, l'impôt ou « prix de la vie » (*ni sanga*) est synonyme d'humiliation et d'extorsion de la part d'une autorité extérieure à la communauté. Les fonctionnaires (et maintenant les élus) sont constamment accusés « d'autoconsommer » les fonds ou d'être incapables de gérer leurs dépenses (Diawara *et. al.*, 2004, 25).

Dans certains cas, les maires préfèrent renoncer à la collecte des impôts de peur d'aggraver les tensions sociales et/ou se plient à certains chefs de village qui menacent de se retirer de la commune si on leur impose des taxes. Plusieurs communautés « dissidentes » ont interdit de passage les collecteurs et n'ont jamais rien payé au maire. Les villages qui contestent l'autorité des élus peuvent refuser de se faire recenser par le personnel de la commune et demander que le délégué du gouvernement vienne à leur place (Camara, 2002, 73). Certains groupes de l'opposition accusent les élus de fraude électorale ou de détournement fiscal et incitent la population à la désobéissance civile. Dans d'autres cas, les exonérations consenties à la clientèle électorale des élus sont d'une telle ampleur que la mairie ne se retrouve plus qu'avec des miettes en revenus. En outre, plusieurs maires ont été élus contre la promesse d'abolir les impôts parce qu'ils considèrent illégitime que leur commune perçoive des fonds auprès de leurs électeurs démunis alors qu'aucun service ne pourra leur être offert en contrepartie. Le manque à gagner en recettes fiscales empêche alors la mise sur pied de projets d'investissements (en raison de l'incapacité des élus à fournir la contrepartie de 20% de l'ANICT) et porte un dur coup à la viabilité économique (et politique) des nouvelles communes.

---

<sup>31</sup> 39% des contribuables se sont acquittés de leurs impôts au niveau national en 2002 (Pringle, 2006, 26).

Face à des maires qui s'effacent devant leur responsabilité d'imposer leurs concitoyens, les administrateurs civils y voient la preuve que les politiciens n'ont pas la poigne suffisante pour forcer leurs « parents » à payer et que le recouvrement se révèle être impossible s'il est effectué par « quelqu'un du milieu ». Malgré l'objection des maires, la responsabilité du recouvrement fût donc temporairement confiée aux délégués du gouvernement en 2000 afin d'essayer de mettre un terme au désordre qui était en train de se dessiner un peu partout au pays : « Ils devaient en retour recevoir 2% des ristournes, le premier trimestre et 1%, le trimestre suivant. Mais ces administrateurs [...] refusèrent unanimement en réclamant plutôt 25% des ristournes comme condition de leur acceptation. [...] Le Ministre de l'administration territoriale voyait la main du nouveau syndicat libre de l'administration territoriale (Sylmat) dont le chef Mahamane Maïga s'était insurgé contre les prétentions de l'État et avait affirmé que la décentralisation était "la chose d'Alpha Oumar Konaré et d'Ousmane Sy". » (Camara, 2002, 81-82) Une fois l'impôt définitivement transféré sous l'autorité du maire, le recours aux forces de l'ordre pour accompagner les percepteurs (ou récolter les taxes aux postes de contrôle) s'est répandu afin de faire symboliquement pression auprès des réfractaires (Diawara *et. al.*, 2004, 21 ; Diawara, 2007, 16-17 ; Sissoko, 2008, 13). Les gardes qui perçoivent les taxes et les impôts sont « mis à la disposition » par l'administration et rétribués par la commune selon un certain pourcentage des sommes récoltées<sup>32</sup>. Malgré la volonté initiale du gouvernement de mettre un terme aux méthodes répressives, certains maires zélés sont convaincus du bien-fondé du recours à la contrainte et menacent de renvoyer les enfants de l'école, de faire emprisonner les récalcitrants ou de traduire en justice les chefs dont le village ne se serait pas acquitté de ses arriérés de paiement.

### 3.4.2 La gestion du budget par les maires

Après les consultations menées dans les villages et l'approbation obtenue auprès du conseil communal, le budget doit obligatoirement être approuvé par la tutelle en

---

<sup>32</sup> Certains jours de marché, les forces de l'ordre peuvent confisquer les motos, les vélos et les charrettes non munies de vignettes jusqu'à ce que leurs propriétaires se soient acquittés de leurs arriérés d'impôts.

fonction des normes légales à respecter. En raison de la complexité des prévisions comptables à réaliser, il s'agit d'une tâche qui se révèle généralement difficile à accomplir pour le bureau communal. Partout au pays, la gestion financière est jugée irrégulière et les nouveaux élus sont placés en situation de faiblesse par rapport aux délégués et aux représentants des organismes d'appui : « Les budgets élaborés par les collectivités sont souvent rejetés par la tutelle [...] pour des motifs qui ne sont pas toujours clairs pour les communes. Dans certains cas, les communes ont aussi été obligées de payer le service d'appui ou la tutelle pour que le dossier sur le budget soit traité dans un minimum de délai. » (Dicko, 2004, 83) En raison de leur gestion jugée négligente, les maires sont régulièrement menacés de suspension par les délégués et certains conseils ont d'ailleurs été dissous pour être confiés à des délégations de gestion.

À la tutelle de l'administration civile s'ajoutent les rapports tendus que les maires entretiennent avec les services du Trésor. En vertu du principe de l'unicité de caisse, le personnel de ce ministère est chargé à la fois de la collecte de l'impôt et de la gestion des fonds des collectivités avec ceux de l'ensemble de l'appareil d'État<sup>33</sup> (Pringle, 2004, 44). Aux dires d'un élu, « le percepteur a trouvé de cette manière un pouvoir sur les maires. À ce jour encore, les mandats peuvent tomber sur son bureau et y rester plus d'un mois avant traitement. » (Diawara *et. al.*, 2004, 58) Les maires doivent régulièrement faire le déplacement vers la perception (basée au niveau du cercle) pour justifier leurs dépenses et toucher aux fonds : « Au principe de l'unicité de caisse se rajoute celui du transfert des fonds à la paierie régionale à partir d'une certaine somme, ce qui oblige les communes à financer d'incessant voyage éventuellement sans résultats. Un informateur remarquait "alors on te dit que c'est devenu l'argent de tout le Mali, et l'argent du Mali ce n'est pas souvent que tu peux le voir" [...]. » (Fay, 2002, 168) En effet, les maires voient leurs demandes rejetées de façon injustifiée et sont déconcertés de voir l'argent de la commune « disparaître » parce que le Trésor a dû l'utiliser pour le paiement d'autres dépenses de l'État (Hilhorst et Baltissen, 2004, 38).

---

<sup>33</sup>Avec ce fonctionnement hérité de la colonisation, tous les fonds publics doivent obligatoirement transiter par le Trésor, dont la caisse unique centralise l'ensemble des revenus et des dépenses de l'État. Évidemment, ces règles limitent les possibilités de gestion participative du budget des communes.

### 3.5 La décentralisation et les mutations de la gestion domaniale

Les dynamiques foncières représentent le lieu d'expression par excellence des rapports de force au sein des arènes locales et « la mobilisation du sol se comprend dans un jeu de miroir d'aspirations finement localisées et d'ajustements nationaux. » (Bertrand, 1994, 10) La décentralisation provoque d'importantes transformations dans la gestion domaniale en introduisant de nouvelles normes qui obligent les acteurs à se repositionner et à repenser leurs interventions dans le jeu politique local. L'analyse des procédures d'attribution foncière nous permettra d'illustrer les lieux d'interactions, de rivalités ou de compromis qui se dessinent entre les différents « acteurs stratégiques » qui sont impliqués. Nous verrons que malgré la présence de dynamiques locales plurielles à l'égard du foncier, la législation adoptée parallèlement à la décentralisation contient des règles uniformes, abstraites et contradictoires qui font de la gestion domaniale des démarches qui se révèlent longues, imprévisibles et peu transparentes. Il apparaîtra aussi que les conseillers communaux (et surtout les maires) occupent une position intermédiaire parmi les différentes instances concernées par les enjeux fonciers. Pouvoirs politiques et administratifs tendent à se confondre, offrant de nouvelles prérogatives aux détenteurs d'une position dans l'appareil municipal. Après avoir discuté des liens d'interdépendance entre les différents acteurs de la gestion domaniale, nous approfondirons la réflexion sur les enjeux fonciers en analysant (dans le chapitre IV) la façon dont les conflits entre groupes sociaux (entre *propriétaires* et *non-propriétaires* ou *autochtones* et *allochtones*) se transposent dans l'espace communal.

#### 3.5.1. La fonction publique nationale et l'attribution de titres d'occupation par l'État

D'un point de vue juridique, l'ensemble des propriétés appartient à l'État (principe de la domanialité) et la gestion domaniale constitue une prérogative régaliennne placée sous le contrôle exclusif des fonctionnaires. Les pouvoirs étendus des administrateurs civils les autorisent à « figer » le droit *coutumier* par l'enregistrement d'un constat d'occupation (d'espaces d'habitation ou de zones d'exploitation) qui atteste par écrit les privilèges fonciers détenus par différents acteurs (moyennant commission).

Ce type de papier n'est pas toujours recevable devant les tribunaux et ne signifie pas pour autant que son détenteur possède un titre de propriété. Celui-ci demeure un concessionnaire des lieux détenant des « droits d'usage » (à tout moment révocables) alors que l'État demeure le seul propriétaire légal des lieux. Sinon, des titres de concession rurale (ou titres provisoires) peuvent être attribués une fois les droits *coutumiers* « purgés » par le consentement des propriétaires *traditionnels* à renoncer à leurs prérogatives (Djiré, 2004, 27-32). Ces lettres n'ont qu'une valeur transitoire, ne peuvent être délivrées que dans les espaces destinés à être viabilisés et impliquent le versement d'une rente annuelle pour toute la période couverte par le titre. Sauf en cas de conflits difficiles à résoudre (et où les administrateurs tiennent le rôle d'arbitre), les acteurs rechignent à s'engager dans ces procédures coûteuses qui tendent à ébranler les rapports de force fragiles entre les composantes sociales d'une communauté. Les propriétaires *coutumiers* acceptent rarement de collaborer aux procédures de purge et la délivrance d'une lettre officielle est susceptible de faire l'objet de contestations lorsque plusieurs groupes réclament des droits sur un même territoire.

Les constats d'occupation et les titres provisoires peuvent à tout moment être remis en cause par l'administration et ne mettent pas ses détenteurs à l'abri d'un retrait ou d'une expropriation de leurs attributions. La seule façon de sécuriser sa propriété consiste donc à immatriculer sa parcelle au nom d'une personne privée. Le processus « requiert au préalable une enquête cadastrale qui doit être exécutée par les services techniques de l'urbanisme et qui permet d'obtenir un titre provisoire d'occupation. [...] Petits employés et hauts fonctionnaires ont coutume de chercher leur bénéfice en négociant leur signature ou leur décision auprès du citoyen qui demande comment faire pour que sa demande aboutisse et que le dossier avance. » (Bouju, 2000, 158). Ensuite, la procédure exige l'immatriculation du lot au nom de l'État puis sa mise en valeur (par la construction d'un bâti) d'après des normes précises et à l'intérieur de certains délais. Les campagnes de lotissement s'échelonnent sur plusieurs années et nécessitent souvent l'intervention des députés, des ministres concernés ou même du Président de la République pour faire débloquer le dossier (Djiré, 2004, 19-22). Si l'acquisition d'une

lettre d'immatriculation offre une certaine garantie de propriété à ses détenteurs, il reste que cette procédure n'est applicable qu'aux lots viabilisés en milieu urbain. Les exploitants des terres agricoles, des zones pastorales et des zones halieutiques (de même que tous ceux qui résident en zone rurale) n'ont donc aucune possibilité d'obtenir une reconnaissance juridique formelle de leurs droits fonciers par l'État.

### 3.5.2 *La maîtrise coutumière du territoire par des chefs lignagers*

Si l'État dispose légalement du monopole d'attribution foncière, les propriétés sont, dans les faits, le plus souvent gérées par les autorités *coutumières* sous la forme d'ententes orales où les usagers ne détiennent aucun titre officiel délivré par l'État. Des lignages se prévalent d'un statut d'*autochtone* ou de *propriétaire* acquis par les ancêtres grâce à l'alliance sacrificielle du clan avec les « génies des lieux », la primo-installation des descendants ou l'éviction/subordination des premiers occupants (K. Traoré, 2002, 309-313 ; Fay, 2005, 144 ; Berthé et Cissé, 2008, 42-43). Ils exercent le contrôle des champs agricoles, des terres de pâturage ou des zones halieutiques en distribuant des droits d'exploitation aux demandeurs en fonction de certaines règles (comme le versement de redevances). La maîtrise d'un territoire s'exerce à plusieurs niveaux et des hiérarchies d'ayants droit (pas toujours clairement définies) se superposent les unes aux autres au gré des alliances matrimoniales et des positions statutaires. Bien qu'elles soient jugées illégales par l'État, les prérogatives *coutumières* de certains lignages sont le plus souvent tolérées par les autorités. La réforme foncière accomplie parallèlement à la décentralisation consacre d'ailleurs certaines prérogatives aux propriétaires *coutumiers*, notamment en reconnaissant des droits aux usagers du domaine public, en garantissant des compensations en cas d'expropriation et en obligeant l'administration à consulter les conseils de village avant d'effectuer tout changement.

Cependant, les droits consentis se limitent à des droits d'exploitation des ressources et excluent tout droit à en disposer à titre privé. La reconnaissance d'une utilisation *coutumière* signifie dans la pratique que l'exploitant peut conserver ses « droits d'usage » tant que les autorités n'en auront pas besoin pour des fins « d'utilité

publique ». Plusieurs chefs de village procèdent à la vente de lettres d'attribution aux occupants de leurs terres, mais les papiers qu'ils distribuent n'ont aucune valeur légale devant les tribunaux (Béridogo, 2003, 9 ; Bourdarias, 2006, 231-234). Certains chefs *coutumiers* sont même menacés de sanctions par l'administration pour ingérence illégale dans la gestion foncière. En outre, il faut souligner que les prérogatives *coutumières* se sont transformées au fil du temps (tant au point de vue de ses modalités que de ses ayants droit) et qu'elles sont maintenant très éloignées de ce qu'elles étaient avant la colonisation. Les lignages *propriétaires* ont tendance à s'approprier les ressources collectives (et les redevances qui viennent avec) non plus au nom de la *coutume*, mais à titre privé en profitant du réaménagement successif des pouvoirs locaux par l'État et/ou de la délivrance de titres fonciers (Bertrand, 1994, 247 ; Barrière, 2002, 33-35 ; Maïga, 2005, 207-208). Les juges et les administrateurs civils contribuent d'ailleurs à refaçonner les règles et à transformer la *tradition* en « figeant » les droits *coutumiers*, en transigeant avec les chefs de village ou en arbitrant les conflits fonciers. Les concepts de *propriétaires* et d'*autochtones* prêtent à l'ambiguïté et constituent une rhétorique subjective des acteurs plutôt qu'une définition objective de leur statut.

### 3.5.3 Les autorités communales face à la gestion décentralisée des affaires foncières

Avec la décentralisation, les élus municipaux (plus particulièrement les maires) s'ajoutent aux administrateurs civils et aux autorités *coutumières* parmi les acteurs qui prennent des décisions à propos des questions domaniales. La réforme prévoit le transfert de compétences élargies aux collectivités dans les procédures d'attribution des terres, les programmes de lotissement des villes et la gestion des ressources agricoles, pastorales, halieutiques, minières et forestières qui sont comprises sur son territoire. Le gouvernement les autorise aussi à tarifier leurs services administratifs et à percevoir des taxes sur les ressources pour assumer leurs dépenses de fonctionnement ou financer la mise sur pied de projets de développement. Les maires sont même appelés à offrir leur médiation lorsque les conseils de village se révèlent impuissants à mettre fin aux conflits fonciers (Lévy, 2003, 265-266 ; Beeler, 2006, 17-20). S'ils sont tenus de consulter les instances *coutumières* avant d'apporter des changements à l'ordre foncier,

les élus n'ont cependant aucune obligation de tenir compte de leur point de vue pour prendre des décisions (Keïta, 2005, 91-93 ; Benjamin, 2008, 2262).

Au terme du transfert des compétences, les conseillers communaux devraient normalement exercer l'intégralité des prérogatives foncières jusque-là détenues par les administrateurs civils et les services déconcentrés de l'État. Néanmoins, les modalités de ce vaste processus ne sont pas clairement précisées et entrent en conflit avec les pouvoirs que possèdent encore plusieurs agents de la fonction publique. La création des nouvelles collectivités ne met pas pour autant fin au monopole foncier de l'État, dans la mesure où les communes se voient conférer des compétences uniquement sur les domaines *qui leur sont légalement transférés par l'État*. Puisqu'aucun domaine n'a jusqu'ici été transféré, les élus n'ont donc théoriquement (et pour l'instant) aucune propriété foncière à gérer (Benjamin, 2008, 2261). Les règles actuelles sont contradictoires dans la mesure où elles « instituent d'une part le principe de domanialité dans le code domanial et foncier et stipulent d'autre part le transfert du pouvoir de gestion foncière aux collectivités territoriales dans les textes de la décentralisation. » (Coulibaly et Diakitè, 2004, 4) Les élus doivent alors transiger avec les administrateurs civils et les services déconcentrés, qui gardent la mainmise sur l'octroi des permis, la collecte des redevances, la gestion des conflits et l'expertise technique. Les procédures d'attribution demeurent sous l'autorité des délégués et le gouvernement reporte sans cesse le transfert des domaines aux élus en justifiant sa tutelle par le besoin de protéger les couches rurales de la voracité des spéculateurs fonciers et des abus des chefs *coutumiers*. En somme, l'État concède des ressources naturelles et foncières aux communes tout en ayant la possibilité de reconsidérer en tout temps et par un simple décret les modalités de transfert de ces pouvoirs (Kintz *et. al.*, 1997, 427-431 ; Ribot, 1999, 44-47 ; Barrière, 2002, 271-272 ; Keïta, 2005, 96-101).

Bien que les communes soient démunies de toute propriété foncière et que les transactions soient suspendues jusqu'à nouvel ordre, les maires peuvent demander aux administrateurs civils d'exproprier des portions de terre pour des lotissements dont les

fonds engrangés permettront de financer leurs projets. Grâce à leur rôle d'interface entre les citoyens et l'administration territoriale dans la vente des permis d'occupation et des titres d'attribution, les élus communaux – en tandem avec les propriétaires *coutumiers* – peuvent utiliser à des fins spéculatives et clientélistes la gestion foncière en jouant des interdépendances existant entre chacun des pouvoirs impliqués dans l'opération<sup>34</sup> (Bagayoko, 2005 ; Roy, 2005b). Le lotissement de Douentza est un exemple parmi d'autres de la spéculation dans laquelle les élus se trouvent impliqués :

Une [...] décision n'ayant pas été consignée par écrit a été de mettre à la disposition des demandeurs 160 lots seulement sur les 200 qui avaient été bornés. Les quarante autres ont été mis à la disposition du maire pour être distribués à des personnes qui avaient « rendu possible » ce lotissement. De ces quarante lots de réserve, chaque conseiller communal en a reçu deux pour lui-même. Cette décision a été justifiée par le fait que les conseillers s'investissent beaucoup pour la commune et ne reçoivent en retour qu'une indemnité très modeste. Les autres lots ont été gracieusement offerts au préfet et ses proches ainsi qu'au chef de village de Douentza et à ceux de Coumbéna, Dirimbé, Fombori et Evéry, les quartiers composant la commune urbaine de Douentza. (De Langen, 2005, 141-142)

Quant à la distribution des lots restants, leur attribution par le maire est le résultat de multiples négociations entre élus communaux, intermédiaires de vente et acteurs locaux influents<sup>35</sup>. La complexité et le coût de ces procédures font qu'elles sont presque exclusivement accessibles aux notables (fonctionnaires et commerçants) disposant de l'argent et de l'influence nécessaires pour franchir tous les obstacles. Ainsi, les campagnes de « réhabilitation » entreprises dans le sillage de la décentralisation ont pour effet d'accélérer le processus d'appropriation privée des terres *coutumières* et d'accroître les inégalités dans la répartition foncière. Si les campagnes de lotissement servent d'abord à renflouer les coffres de la commune, elles permettent aussi aux élus (et aux administrateurs civils qui les endossent) de s'approprier gratuitement les terrains en vente en se justifiant des salaires trop faibles qui leur sont versés.<sup>36</sup> Les maires

<sup>34</sup> L'opération « Sauvons notre quartier » lancée à Bamako en 1993 préfigure aux vagues de spéculation foncière illégale qui suivront l'installation des nouveaux maires à travers l'ensemble du pays en 1999.

<sup>35</sup> Certaines considérations électoralistes peuvent inciter les maires à brader les terres de leur commune pour compenser les montants investis dans la campagne électorale et/ou en échange de l'appui de « clients » influents pour conquérir des votes.

<sup>36</sup> En 2002, les maires sont payés 15 000 Fcfa/mois et leurs adjoints 10 000 Fcfa/mois.

prennent des risques politiques et administratifs afin de profiter d'une économie parallèle autour des « affaires de terrains » grâce à des taxes d'édilité et des commissions personnalisées (Bertrand, 2006, 182).

#### 3.5.4 Conclusion

En conditionnant les procédures d'attribution des terres à plusieurs types d'autorités locales et étatiques, la décentralisation représente une source de conflits entre pouvoirs locaux concurrents sur le plan foncier. D'une part, les prérogatives domaniales conférées aux administrateurs civils s'imbriquent à celles des élus, qui peuvent invoquer la légitimité des urnes et le projet décentralisateur du gouvernement pour faire contrepoids aux ordonnances de la bureaucratie d'État. Les maires sont en contrepartie redevables à l'endroit des délégués (et non à l'égard de la population) en raison des pouvoirs de tutelle dont ils disposent. D'autre part, les élus tendent de plus en plus à concurrencer les prérogatives foncières des chefs *traditionnels*. Mais, ces derniers disposent d'une influence considérable auprès des électeurs et les politiciens doivent généralement composer avec eux pour prétendre à un siège de la commune. Malgré leurs pouvoirs temporisés par ceux des autres acteurs de la sphère locale, les élus communaux jouent somme toute un rôle-clé dans l'attribution des terres et l'arbitrage des conflits en se posant comme intermédiaires par excellence entre la population, les autorités *coutumières* et l'appareil d'État. En effet, la persistance d'un flou politico-juridique engendrant des incertitudes dans la gestion foncière fait du contrôle de la commune un enjeu majeur. La propriété devient moins une question d'ordre lignager ou administratif et dépend plus que jamais de l'action politique des acteurs. Conserver (ou acquérir) des droits d'usage ou de propriété est intimement lié à la capacité d'influencer les décideurs en place au niveau de la commune. Déjà sous l'UDPM, les instances du parti disposaient d'une certaine influence sur l'attribution domaniale et les enjeux fonciers se trouvaient au cœur des compétitions électorales: Cependant, l'ambiguïté des prérogatives des élus ne leur donnait qu'une possibilité d'influence sur les décisions et la gestion foncière demeurait entièrement aux mains des administrateurs civils. La venue des communes consacre de réels pouvoirs de décision aux élus et transforme le

régime foncier par la création de nouvelles arènes pour le règlement des litiges. La décentralisation permet alors d'inclure certains acteurs jusque-là restés en marge de la gestion des terres grâce au processus électif qui régit le fonctionnement de la commune.

### 3.6 Conclusion

Par un amalgame récurrent et contradictoire des « solidarités communautaires » avec le modèle légal-rationnel de l'administration territoriale, la décentralisation prend la forme d'un *populisme bureaucratique* où le renforcement de la participation conduit paradoxalement à un accroissement du formalisme par des dispositions autoritaires et globalisantes (Chauveau, 1994). D'un côté, les pouvoirs locaux sont sollicités par l'État pour être des foyers de génie et de « tradition » prédisposés à la participation. D'un autre côté, l'inaptitude anticipée des élus à administrer leur commune nécessite la tutelle de l'État pour corriger les comportements et maintenir l'ordre grâce à un encadrement autoritaire des instances locales. Au-delà du managérialisme populiste qui replace les compétences transférées sous le contrôle de mécanismes juridiques complexes, l'expérience malienne montre que le processus de décentralisation en cours dépend largement de l'action politique des acteurs et des rivalités entre « groupes stratégiques » qui parcourent l'arène locale. Les dédoublements de l'autorité, les rapports de force et les compromis instables qui se dessinent entre l'administration, les collectivités, les associations locales et les pouvoirs *coutumiers* participent à une recomposition progressive des dynamiques locales. Les acteurs usent stratégiquement du pluralisme institutionnel pour négocier leurs appuis, faire valoir leurs revendications et influencer le cours de la réforme d'après leurs intérêts du moment. Au prochain chapitre, nous verrons que l'élection des administrateurs par la population (au lieu d'être nommés par le gouvernement) et les pouvoirs confiés aux élus dans la gestion domaniale (pouvant contrebalancer ceux des fonctionnaires et des autorités *coutumières*) tendent à transformer les rapports sociaux de propriété et à (ré-)activer les conflits liés à l'ordre foncier. Les communes se trouvent alors investies par des luttes en lien avec l'accès à la terre où les « groupes stratégiques » invoquent des légitimités multiples afin d'orienter la décentralisation à leur avantage.

## CHAPITRE IV

### Repositionnement des acteurs et recomposition des dynamiques locales par la réforme : l'exemple de l'appropriation foncière

La refonte « participative » du découpage territorial et l'élection des représentants locaux au suffrage universel provoquent de profonds bouleversements des rapports de force au sein des arènes locales. Les nouvelles prérogatives aux mains des élus (et plus particulièrement des maires) remettent en question non seulement le rôle joué par l'administration territoriale, mais aussi la place jusque-là occupée par la chefferie *coutumière* dans l'attribution foncière. À travers les nouvelles règles d'action politique introduites par la réforme, chaque acteur déploie des stratégies pour se repositionner dans l'arène locale : « Les formules institutionnelles mises en place par les pouvoirs sont “revisitées” et “re-pratiquées” en fonction des intérêts – divergents – de ceux qui les “fréquentent”. » (Mbembe, 1988, 140) Dans ce chapitre, nous verrons comment les collectivités deviennent des lieux d'affrontement entre groupes sociaux (*autochtones/allochtones, propriétaires/non-propriétaires*) en lutte pour l'appropriation des terres. Nous examinerons de quelles façons ces compétitions s'opèrent en portant attention au processus de découpage et à l'élection des conseillers municipaux. Notre analyse des dynamiques foncières portera spécifiquement sur les procédures d'attribution ou d'arbitrage qui concernent les « droits d'usages » (dits *coutumiers*) sur les domaines de l'État. Le contrôle du conseil municipal représente un enjeu de taille, surtout au regard des pouvoirs importants dont disposent les élus sur un enjeu aussi sensible. Les forces sociales en présence tentent chacune d'investir la commune afin d'y faire valoir leurs intérêts stratégiques. De ce fait, la composition des factions politiques (et des clientèles électorales qui y sont associées) tend à suivre les grandes fractures sociales liées à l'occupation des terres.

Les procédures d'attribution ont toujours été précaires et arbitraires, mais la venue des communes entraîne des incertitudes nouvelles pouvant rapidement conduire à

la (ré-)activation des conflits fonciers. L'arsenal juridique est généralement peu maîtrisé, les acteurs interprètent les textes à leur manière et les slogans politiques contradictoires du gouvernement ajoutent une touche finale au désordre foncier. Ainsi, les campagnes de sensibilisation soulignent que la réforme rendra tous les hommes égaux, que le pouvoir sera désormais partagé et que chacun disposera des mêmes droits (Le Marcis, 1999, 162-163). Les ressources agricoles, pastorales, halieutiques, forestières et minières sont alors présumées « appartenir » aux collectivités tandis que les administrateurs ne pourront plus jouer leur rôle d'arbitre lors de conflits fonciers. La décentralisation « donne surtout à penser aux “gens du terroir” que la terre est désormais monopole public et que la délimitation des nouvelles collectivités territoriales vaut menace de réquisition. » (Bertrand, 1999a, 40) La plupart des conflits que nous allons évoquer surgissent en raison de l'ordre des propriétés ambigu résultant de l'empilement des droits d'usage et des chaînes de dépendance lignagères complexes qui conditionnent la maîtrise des terres. Personne ne peut formellement déterminer à qui un terrain appartient après avoir été successivement hérité, loué ou repris à toute une série d'occupants répartis sur plusieurs générations. Les droits fonciers sont étroitement imbriqués à l'histoire des migrations, mais les récits invoqués sont la plupart du temps manipulés en fonction des intérêts de chaque protagoniste qui se réclame d'un droit d'usage ou de propriété (Camara, 2002, 76-78 ; A. Dembélé, 2005, 231-235).

L'arrivée de pouvoirs communaux élus par la population et dotés de compétences élargies sur les questions foncières bouscule l'ordre des maîtrises foncières et des hiérarchies statutaires. D'un côté, les chefs de lignages *autochtones* et/ou *propriétaires* craignent de se voir ravir la totalité de leurs prérogatives foncières par les communes et que la gestion des domaines tombe aux mains des factions politiques dominées par les lignages *allochtones* ou *non-propriétaires*. Les messages diffusés par le gouvernement conseillant de « s'entendre entre soi » pour régler les conflits (à travers le recours aux élus des communes plutôt qu'à l'arbitrage de l'administration civile) sont perçus comme une incitation à détruire toute forme d'autorité *traditionnelle* sur les terres. De plus, l'autorisation accordée aux communes de taxer l'exploitation des

ressources est perçu comme une récupération des redevances *coutumières* en faveur des élus. Le principal moyen pour les chefs de lignages *autochtones/propriétaires* d'empêcher les conseillers de s'accaparer « leurs » redevances et de redistribuer « leurs » terres consiste alors à occuper les instances communales en appuyant des candidats qui ne remettront pas en cause les hiérarchies foncières. D'un autre côté, les familles *allochtones/non-propriétaires* voient dans la décentralisation la possibilité d'étendre leurs patrimoines et de sécuriser leur accès à la terre. La création des nouvelles collectivités représente pour eux une occasion inédite de prendre part aux décisions qui les concernent à propos des questions foncières et de faire contrepoids à l'influence des notables *coutumiers* dans l'attribution des terres. Certaines franges de la population jusque-là restés à la marge des rapports sociaux de propriété entrevoient alors la possibilité d'améliorer leur accès aux ressources foncières.

Tous les conflits que nous allons évoquer ont en commun d'avoir été (ré-)activés par la nouvelle donne foncière suscitée par la décentralisation. Les rapports de force au sein des espaces communaux s'imbriquent aux rapports sociaux de propriété et la décentralisation devient un catalyseur des antagonismes liés au foncier. La réforme commandée « d'en haut » se trouve ainsi instrumentalisée « par le bas » à travers les luttes entre acteurs qui parcourent l'arène locale. Ces conflits prennent la forme d'une lutte pour le sens où différents groupes sociaux réinterprètent la décentralisation d'après leurs propres intérêts : « Dynamiques locales et décentralisation s'articulent et s'opposent à la fois, révélant la diversité des stratégies qui s'élaborent au sein de ces espaces métisses. » (Leclerc-Olive, 1997, 191) Chaque catégorie d'acteur tente d'infléchir en sa faveur le découpage territorial et de placer ses candidats à la commune en se justifiant d'une pluralité d'interprétations possibles à la décentralisation. Cette logique d'occupation de l'appareil communal par les acteurs sociaux semble s'inscrire en continuité avec le fonctionnement du parti unique, où l'espace politique local réaménagé par l'État devient le lieu de médiation des conflits locaux. Ainsi, la décentralisation peut emprunter plusieurs voies possibles en fonction du jeu des acteurs et des rapports de force en présence au sein des différents pouvoirs locaux. La venue des

communes peut tout autant conduire à resserrer l'ordre des statuts et des propriétés qu'à remettre en cause les hiérarchies sociales.

#### 4.1 Découpage territorial et recomposition des conflits locaux autour du foncier

Partout au Mali, l'inscription de la politique de décentralisation dans un processus de « re-traditionalisation » de la sphère locale par le gouvernement s'est trouvée récupérée par les différents détenteurs *traditionnels* de l'autorité administrative : « L'occasion était trouvée par les griots de rappeler que les maîtres d'hier, les anciens lignages impériaux, retrouvaient enfin leur pouvoir confisqué, leurs propriétés et leurs privilèges perdus. » (Camara, 2002, 41) Le « retour du pouvoir à la maison » est interprété comme une renaissance de l'ordre ancien où les chefs *coutumiers* sont conviés à reprendre les pouvoirs dont ils ont été dépouillés par le passé. Pour ceux-là, le retour aux valeurs *traditionnelles* signifie aussi le maintien de l'exclusion des étrangers, des jeunes et des femmes dans les instances de décision. Un maître d'eau<sup>37</sup> de Youwarou appuie la réforme « à condition que ce soit effectivement un retour à la tradition, comme annoncé » en évoquant « le temps où on ne confectionnait que des habits sans poche aux cadets pour leur signifier qu'ils ne devaient rien garder pour eux. » (Béridogo, 2006, 206-207) Puisque les comités de découpage sont principalement composés des chefs *coutumiers* ou des notables qui les représentent, ces derniers useront de leur influence auprès des administrateurs civils pour que le regroupement des villages en communes (de même que le choix du chef-lieu) soit calqué sur les hiérarchies cheffales en place. Cette stratégie n'est pas sans rapport avec la détermination des chefs de lignage *propriétaires* à vouloir conserver l'intégralité de leurs prérogatives foncières et la tentative de certaines autorités villageoises à s'approprier les terres de communautés voisines (pour l'extension des terres cultivées ou à des fins purement spéculatives) sous prétexte de communalisation du patrimoine.

---

<sup>37</sup> Il s'agit d'un chef de lignage *propriétaire* d'une zone halieutique qui détermine les périodes de pêche et accorde des droits d'exploitation en échange d'une redevance de la part des usagers.

Les tentatives de reconstitution des pouvoirs *coutumiers* se heurtent à des antagonismes locaux anciens liés au contrôle foncier que les politiciens locaux ne manquent pas d'instrumentaliser pour orienter la réforme à leur avantage : « Un des grands enjeux était de ne pas se trouver dans la même commune que ses ennemis, à moins d'y être dominant (et c'est alors eux qui ne le souhaitaient pas), ce qui donne à certaines communes un tracé géométriquement surréaliste, et explique sans doute en partie pourquoi les communes sont beaucoup plus nombreuses qu'initialement prévu. » (Fay, 1999, 132) Les démarcations aléatoires et équivoques entre chaque village font craindre que le rattachement à une commune plutôt qu'à une autre fasse perdre des maîtrises foncières à certains producteurs (Cissé, 1999, 146-149 ; Bertrand, 1999b, 28-31 ; Idelman, 2009, 11-14). Le territoire de chaque village n'est pas légalement attesté par l'État et ses limites épousent rarement celles des zones de culture ou de transhumance des animaux<sup>38</sup>. Les tentatives de regroupement entre villages voisins placent donc les acteurs en conflit sur des questions liées au statut et à la propriété, qui relèvent tout deux des hiérarchies lignagères d'occupation (ou de conquête) du territoire. C'est ainsi que des villages « pères » s'opposent à des villages « fils »<sup>39</sup>, des vestibules majeurs entrent en conflit avec des vestibules mineurs<sup>40</sup> et des lignages « nobles » refusent d'être placés avec d'anciens « captifs » (Koné, 2006, 128-137 ; Idelman, 2009, 5-6). Les villages d'une même zone sont souvent issus de l'essaimage des membres d'un même lignage ayant fondés des hameaux qui ont toujours conservés des rapports de dépendance hiérarchique avec leur village d'origine. Les chefs lignagers qui revendiquent l'antériorité de leur installation soutiennent qu'ils n'iront vers personne et que ce sont leurs voisins qui doivent venir à eux. Les conflits entre familles

---

<sup>38</sup> Les réalités spécifiques aux communautés nomades sont peu prises en compte par la réforme alors que l'État « perçoit le rapport homme espace selon le modèle (pourtant à peine majoritaire au Mali) de l'agriculture sèche dans un terroir géographiquement continu et temporellement stable de forme concentrique ou radiante. » (Kintz et Poncet, 1995, 7)

<sup>39</sup> Les villages d'une même zone sont souvent issus de l'essaimage des membres d'un même lignage ayant fondé des hameaux qui ont toujours conservé des rapports hiérarchiques avec leur village d'origine. Sauf en cas de conquête ou de « coup de force », c'est l'ordre d'occupation du sol qui détermine les rapports de dépendance entre les villages (et entre les lignages).

<sup>40</sup> Le vestibule (*blon*) est la pièce où trône l'ainé d'un lignage et la hiérarchie de ces vestibules reflète les rapports de force entre les différents groupes sociaux d'un même territoire (Samaké, 1988, 340).

« nobles » prétendant à la chefferie et les concurrences entre lignages pour la propriété des terres sont susceptibles de ressurgir à la faveur du redécoupage territorial.

Si les chefs *coutumiers* exercent de vives pressions pour que l'espace communal corresponde à l'espace lignager, certains groupes subordonnés refusent d'être replacés sous le commandement de leurs anciens « maîtres » et voient dans la décentralisation l'opportunité de s'émanciper des vieilles hiérarchies foncières en dissociant la commune des *coutumes*. Il existe rarement un consensus quant au choix de la commune à rejoindre et il arrive même que des chefs *traditionnels* soient en opposition avec leur propre village sur la question (Coulibaly et Hilhorst, 2004, 9). La spoliation des terres par les chefs *coutumiers* a laissé de mauvais souvenirs et les familles *non-proprétaires* veulent éviter de retomber sous la coupe de l'aristocratie locale (Diakité, 2002, 98-101). Les anciens pôles de pouvoir précoloniaux ou cantonaux sont concurrencés par certains chefs-lieux de secteur ou d'arrondissement qui ne peuvent se prévaloir d'une antériorité d'installation mais disposent d'importants atouts logistiques (en terme d'infrastructures et de services offerts) pour obtenir le siège de la mairie. Grâce à leur influence, les membres des associations locales de développement parviennent à influencer le redécoupage territorial de façon à favoriser une plus grande mobilité sociale des individus. Ils tendent à faire de l'ombre aux chefs de village en promouvant des délimitations qui font abstraction des hiérarchies lignagères et des rapports sociaux de propriété (Quiminal, 2002, 289 ; Daum et Le Guay, 2005, 107-110 ; Lima, 2008, 25).

Ainsi, les hiérarchies entre villages et les liens de dépendance tributaires entre groupes sociaux sont à la fois réactivés et remis en question d'après des modes de compréhension diversifiés de la réforme qui suivent des intérêts précis. Des factions politiques se constituent de part et d'autre des groupes belligérants et les séances de concertation sont régulièrement court-circuitées par des politiciens locaux qui cherchent à négocier un arrangement directement auprès d'un commandant de cercle, d'un député ou d'un haut fonctionnaire. Des politiciens ambitieux cherchent à s'allier les principaux leaders d'opinion d'une communauté en promettant d'aider des regroupements de

village à se constituer en commune s'ils sont élus (Diakit , 2006, 167-168). Des projets de délimitation comprenant de longs appendices territoriaux permettent à des villages en conflit avec leurs voisins d'aller rejoindre une commune plus éloignée. Si certains de ces découpages ont pu se réaliser, d'autres sont empêchés par les villages voisins, bloqués par l'administration territoriale ou tout simplement « morts au feuilleton ». Dans l'impossibilité de trouver un compromis, la commission de découpage décide le plus souvent de s'appuyer sur les limites des arrondissements pour créer la commune. Dans de tels cas, les nouvelles collectivités doivent composer avec des villages qui refusent de les reconn tre et la légitimité des élus est fortement remise en cause<sup>41</sup>.

#### 4.1.1 *L'influence de l'administration civile dans le processus de découpage*

En raison des difficultés à rassembler les ressources humaines et financières nécessaires à la tenue des séances de consultation, l'administration territoriale prit un rôle prépondérant dans la réforme par sa contribution au parachèvement de la refonte territoriale initiée par la MDD. Bien que le gouvernement ait souhaité maintenir les l'administration civile à l'écart, ces derniers se sont peu à peu révélés incontournables grâce à leur qualification, à leur connaissance du terrain et aux moyens logistiques à leur disposition (Zobel, 2004, 10 ; Kassibo, 2006, 78). L'influence conférée aux commandants de cercle est alors susceptible d'encourager le recours à des négociations parallèles et à des ingérences arbitraires dans l'érection des communes. La liberté de regroupement des villages et des fractions n'excluait pas des propositions provenant des agents de l'état et si ces derniers étaient censés intervenir seulement lorsqu'il s'avérait impossible de s'accorder sur une proposition finale, certains décidèrent de prendre les devants dès le départ. Sur l'ensemble du territoire, « plus de 50% des arrondissements ont subi des modifications, cependant 40% des arrondissements sont entièrement transformés en communes rurales et/ou urbaines. » (Sydney *et. al.*, 2000, 12)

---

<sup>41</sup> Environ 1000 villages (sur les 5000 villages « officiels » que compte le Mali) refusent de participer au processus électoral pour ne pas avoir été rattaché à la commune de leur choix. Le jour du vote, les bureaux de scrutin sont déserts et l'armée doit parfois être déployée pour éviter un saccage (Béridogo, 2006, 210).

Dans les régions de Kayes et de Sikasso, les administrateurs empruntent un rôle plus effacé favorisant la création de « micro-communes » et une recomposition complète des anciennes circonscriptions. L'adhésion volontaire et le respect des « solidarités communautaires » étant les principaux critères privilégiés par les comités de découpage, les communes sont constituées d'après les secteurs de développement et les regroupements d'AV en demeurant en deçà des seuils juridiques conditionnels à leur création (Coulibaly *et. al.*, 1998, 77 ; A. Dembélé, 2005, 221-222). Par exemple, « en lieux et places de dix communes rurales théoriquement construites, le cercle de Sikasso en compte quarante-deux. Sur ces quarante-deux communes, seules dix ont une population égale ou supérieure à 10 000 habitants. » (Koné, 1997) Face à la création de communes jugées fantaisistes, l'administration propose désormais de rectifier le découpage en regroupant ces micro-communes : "When it is pointed out that the 1999 borders were democratically, if inexactly, defined (not without some strife), thereby greatly enhancing a sense of local ownership, their answer is "that was then and this is now."" (Pringle, 2004, 46) D'ailleurs, la création des communes dans les autres régions (Koulikoro, Ségou, Mopti) comporta peu de consultations et se déroula sous la seule conduite des administrateurs civils. Ces derniers useront de leur influence pour favoriser un règlement évitant une remise en cause trop profonde des anciennes délimitations. Les nouvelles circonscriptions furent dessinées d'après des considérations d'ordre technique et les commandants imposèrent souvent leurs choix en s'inspirant des limites des arrondissements (Bertrand, 1999a, 22 ; Camara, 2002, 44 ; Doquet, 2006, 305).

#### 4.1.2 *L'intervention des chefs « coutumiers » et leurs rapports au foncier*

Au moment du découpage territorial, « les chefs de village avaient le sentiment que la création d'une commune ou l'implantation du chef lieu de commune dans un village signifie l'affaiblissement de la responsabilité des autres. » (F. Maïga, 2002, 243) Les villages qui accueillent un siège administratif et vers lequel les autres doivent converger sont perçus comme ayant une suprématie sur leurs voisins. Des communautés qui prétendent au siège d'une commune entrent en compétition pour s'assurer la prééminence future de leur village (ou fraction) sur les autres. Partout au pays, le

processus de réorganisation territoriale est stratégiquement orienté par les chefs *coutumiers* afin de leur assurer le monopole futur des institutions communales. Les limites des nouvelles collectivités sont alors déterminées en fonction des réseaux clientélistes (notamment ceux liés aux droits d'exploitation des ressources) qui parcourent les différentes composantes sociales du territoire. Les chefs de lignage anticipent les transferts de compétences dans la gestion des domaines et tentent de s'assurer que les nouvelles délimitations territoriales ne remettent pas en cause leurs prérogatives foncières. La réorganisation administrative représente une opportunité pour sécuriser leurs domaines et sert de prétexte pour repousser le plus loin possible les limites de leurs terres (Kassibo, 1997). Les autorités *traditionnelles* sont *propriétaires* de l'ensemble des terres et personne ne peut s'opposer à leur volonté de reconstituer leur territoire *coutumier* sans risquer de se voir retirer certains droits foncières. Il arrive ainsi que des lignages *propriétaires* menacent de retirer leurs terres à certains villages environnants (qui souhaitent adhérer à une collectivité voisine) pour les « inciter » à changer d'idée et à venir rejoindre « leur » commune. À titre d'exemple, les membres d'une fraction nomade *propriétaire* de l'arrondissement de Gossi (cercle de Gourma-Rharous) se sont opposés à la division de leur circonscription administrative en plusieurs communes parce qu'ils craignaient que les *allochtones* réussissent à leur ravir le contrôle des terres en faisant élire une majorité de conseillers à la mairie. Les lignages *autochtones* de cette zone souhaitent conserver la maîtrise *traditionnelle* des terres et usent alors de leurs prérogatives foncières pour acheter des appuis avec l'octroi de nouvelles parcelles (Hetland, 2008, 28-29).

Au Maasina, la campagne orchestrée par les militants en faveur du retour de la chefferie joue sur les ambiguïtés de la décentralisation en mobilisant à la fois « la représentation "communautaire", évoquant des alliances passées et la solidarité des biens<sup>42</sup>, et le thème "impérial", rappelant que "nous étions vos dirigeants... nous étions votre prestige... notre pouvoir est revenu... nous sommes ceux qui avons tété le

---

<sup>42</sup> « Nous sommes les mêmes... nous avons le même nombril... les mêmes mamelles... nous nous marions entre nous... nous mangeons les mêmes propriétés. » (Fay, 2002, 135)

pouvoir, qui parlons et sommes écoutés et à qui tout revient".» (Fay, 2002, 146) Les représentations classiques du *laamu* qui réorganise les propriétés en dépossédant les uns aux profits des autres sont reconduites en faisant miroiter aux anciens « captifs » le bénéfice de « rejoindre leurs anciens maîtres »<sup>43</sup>. Lors des négociations précédant le redécoupage territorial, le recours aux légitimités politiques coloniales ou précoloniales par les chefs *coutumiers* a fait en sorte que tous les cantons et les *janyeeli* aient au moins projeté de se reconstituer en commune<sup>44</sup> : « Lorsque ces deux types de légitimités ne coïncidaient pas (tous les cantons ne correspondaient pas à d'anciens *janyeeli*), la tendance a même été très nettement à la reconstitution d'unités précoloniales [...]. » (Fay, 2000, 127) Si certaines collectivités ont des délimitations semblables à celles des arrondissements ou des secteurs de développement, c'est parce que ces circonscriptions avaient elles-mêmes été découpées en fonction des chefferies de canton ou des aires de pouvoir précoloniales. Néanmoins, les tentatives de reconstitution des anciennes aires de pouvoir furent vivement combattues par certains opposants aux chefferies (notamment les lignages *allochtones* et les familles *non-proprétaires*), à travers une contre-campagne évoquant les plus mauvais souvenirs laissés par le cantonnat (violences, réquisitions, travaux forcés, spoliation des terres, etc.) (Cissé, 1999, 141-142). Ainsi, les partisans de la reconstitution des chefs-lieux d'arrondissement en chefs-lieux pour les communes retournent le thème « impérial » contre ses utilisateurs tout en arguant des nombreux atouts « logistiques » déjà existants au centre de la circonscription (réseau routier, centre de santé, école, etc.) (Fay, 2000, 135).

Au Manden, « les propositions avancées par les délégations villageoises ont été caractérisées par une tension entre des revendications basées sur les limites des anciennes chefferies et les ambitions hégémoniques de certains villages. » (Zobel, 2004,

<sup>43</sup> Le *laamu* réfère historiquement au pouvoir guerrier des chefferies précoloniales assoyant sa domination par la force et entretenant un rapport ambivalent avec l'ordre des propriétés : « Un nouveau pouvoir est toujours potentiellement violent (il "frappe, insulte, vole"), susceptible de déposséder tels propriétaires particuliers, mais ensuite le temps de son règne il est objectivement le garant de l'ensemble des droits de propriété (ceux qu'il a reconnus, ceux qu'il a attribué) [...]. » (Fay, 2006, 106)

<sup>44</sup> Leur échec est le résultat des conflits survenus dans le choix du chef-lieu ou de leur incapacité à rencontrer les critères de viabilité économique. Sur les vingt-cinq demandes de regroupement de villages formulées dans le cercle de Tenenkou, seules neuf communes rurales furent par la suite créées.

9-10) Dans leur choix d'adhérer à une commune, les chefs de village se réfèrent aux histoires de peuplement et aux règles d'autochtonie qui régissent les rapports entre chaque lignage. Chacun des protagonistes réinterprète à son avantage les récits de fondation (souvent contradictoires) pour démontrer l'ancienneté de son lignage. Les antagonismes locaux viennent souvent à bout des aspirations à faire renaître les grandes chefferies et entraînent alors la fragmentation des arrondissements en plusieurs micro-communes. Au cœur de ces rivalités se trouvent d'importants enjeux fonciers liés à la maîtrise de zones d'exploitation forestière, agricole, pastorale, halieutique, etc. De nombreuses chefferies voient dans la décentralisation l'occasion de diriger seuls les communes et de reconquérir leur suprématie sur les autres villages des environs (S. Koné, 1997 ; L. Traoré, 2002, 378-387). Ils soutiennent devoir être placés au centre du nouveau découpage puisque leurs ancêtres ont offert l'hospitalité aux autres lignages venus s'établir chez eux dans le passé. En arguant l'antériorité de leur installation sur le site pour accueillir la commune, ces chefs de lignage revendiquent ainsi la propriété et le contrôle des terres sur tous les villages des environs. Les villages qui sont coiffés par les mêmes pouvoirs locaux depuis l'époque précoloniale (dans un *kafo*, un canton, puis un secteur par exemple) et qui disposent déjà d'un chef-lieu potentiel comportant toutes les infrastructures nécessaires acceptent généralement de demeurer ensemble au sein d'une même commune. Mais, lorsque la conjoncture se révèle plus indécise (ce qui est très souvent le cas) les différents groupes sociaux habitant un même territoire entrent en compétition pour faire pencher le découpage en leur faveur. Les velléités de certains chefs *coutumiers* voulant s'approprier les ressources foncières se trouvent alors vivement combattues par des lignages concurrents. Lorsque les villages d'une même collectivité doivent départager le lieu d'installation du chef-lieu, ceux qui sont vaincus par les urnes préfèrent rejeter l'autorité des élus ou ériger une nouvelle commune avec les villages des alentours qui les appuient (L. Traoré, 2002, 378-380, 387-390 ; Bérédogo, 2003, 6-7 ; Camara, 2006, 150-156). Si certaines communautés ne peuvent mobiliser leur appartenance lignagère pour prétendre accueillir la commune, ils recourent alors à l'argument de l'appartenance commune à une association de

développement ou à la présence de certaines infrastructures sur leur territoire (route, école, centre de santé, centre d'État civil, etc.).

#### 4.2 L'instrumentalisation de la commune par les rivalités foncières

Au Mali, les appartenances politiques sont des appartenances sociales et le vote en faveur d'un candidat résulte moins d'une décision individuelle que d'une consigne entre les membres d'une même clientèle (Bouju, 2000, 153-154). Les luttes sociales se projettent sur les clivages entre factions et la composition du conseil est révélatrice des rapports de force au sein d'une arène locale. Les propos de certains électeurs illustrent à quel point les compétitions entre partis pour l'occupation des sièges à la commune sont déterminantes dans le jeu politique local : « Les élections ont créé des divisions au sein des villages. Les gens ont pensé que s'ils gagnaient les élections, ils allaient pouvoir renverser la chefferie. Il y avait sept partis politiques, chacun avait ses militants. On s'est mis dans les partis parce qu'on a constaté depuis le temps de Moussa [Traoré] que celui qui n'est pas avec le pouvoir ne bénéficie de rien. » (Grémont *et. al.*, 2004, 205) L'élection d'un maire aux pouvoirs « présidentiels » qui doit subordonner les chefs *coutumiers* et gérer à leur place les domaines fonciers fait du contrôle de la commune un enjeu déterminant pour les acteurs locaux. Les dynamiques foncières se transposent aux pouvoirs municipaux et les compétitions électorales sont le prolongement des luttes sociales liées à l'occupation des terres.

Nous verrons plusieurs exemples où les conflits qui opposent *propriétaires* et *non-propriétaires* ou *autochtones* et *allochtones* se trouvent réactivés par la réforme. Derrière différents groupes sociaux se trouvent des candidats en quête d'une position dans la commune pouvant faire avancer les revendications foncières de leur clientèle. Si les chefs *coutumiers* disposent de pouvoirs assez limités dans le cadre de la décentralisation, ils peuvent exercer une forte influence auprès des électeurs et faire jouer leurs attributions foncières à des fins clientélistes pour orienter le vote en leur faveur. Des candidats jouent la carte de l'autochtonie pour conquérir un siège et réussissent à exclure tous ceux qui ne peuvent se prévaloir de l'argument de la

« tradition ». Lors des élections, certains militants « disaient aux populations, faites beaucoup attention aux hommes que vous allez choisir, car l'histoire des communes, c'est une histoire de terres. Si jamais vous donnez le pouvoir à quelqu'un qui n'est pas l'un de nous, nous n'aurons plus jamais rien quand il va s'agir du problème domaniale. » (Koné, 2002, 203) Néanmoins, l'influence des militants traditionalistes ne semble pas toujours avoir été suffisante pour qu'ils imposent leur point de vue aux électeurs. Alors que la création des communes représente pour certains (les familles *autochtones*, les lignages *propriétaires*, etc.) l'occasion d'un retour aux anciennes valeurs, il s'agit pour d'autres (les *allochtones*, les *non-propriétaires*, les anciens « captifs », etc.) d'une opportunité pour s'émanciper des rigidités sociales qui bloquent l'accès au pouvoir (et par conséquent au foncier).

#### 4.2.1 La réactivation des hiérarchies statutaires par la décentralisation au Nord-Mali

Dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal, la gestion des affaires locales est généralement confiée au seul clan familial détenteur du pouvoir et les relations parentales restent au cœur des enjeux électoraux indépendamment des changements politiques à l'échelle nationale (Klute, 2002, 5 ; Cissé, 2007, 16). Peu importe l'âge ou le niveau d'instruction, l'occupation de postes de responsabilité est conditionnelle à l'appartenance à un lignage « noble » disposant de la « propriété » du territoire. Au cours des élections municipales, les chefs *traditionnels* influencent les listes de candidature en faveur des membres de leur famille ou décident de cumuler leurs fonctions *coutumières* avec celles de la commune (Maïga, 2002, 254 ; Touré, 2006, 13-16). Dans la plupart des localités du Nord-Mali, les communes se trouvent accaparées par les lignages « dominants » et les changements apportés par la décentralisation se révèlent donc peu apparents. Cependant, le pouvoir de certains lignages ne fait pas partout l'unanimité et la persistance de hiérarchies statutaires concurrentes dans certaines zones (entre des groupes sociaux distincts ou entre différents prétendants à la propriété *coutumière* au sein d'un même groupe) est susceptible de réactiver les compétitions pour le contrôle de la mairie. L'appropriation foncière se trouve au cœur

de ces conflits puisque la mainmise des institutions communales par une faction est perçue comme une confirmation de la propriété de sa clientèle sur le site.

Dans le cercle de Gao, la décentralisation fait craindre aux pasteurs touaregs que les villages près du fleuve (largement majoritaires en terme de population) ne leur ferment définitivement l'accès aux bourgoutières sous prétexte de communalisation des « propriétés ». Bien que les Touaregs aient déjà soumis les populations « sédentaires » à des prestations tributaires par le passé, ces villages « dépendants » se sont accaparés la totalité des terres à la faveur de la colonisation et souhaitent maintenant bloquer l'accès de la commune à leurs anciens « maîtres » (Marty, 1999 ; Grémont, 2005, 279-286). La volonté de garder la main haute sur les ressources foncières grâce au contrôle des instances communales fait entrer en conflit différents lignages qui se réclament chacun d'un titre de propriété *coutumière* sur les lieux. Dans ce contexte, c'est moins la capacité de faire valoir l'existence d'un droit d'usage que le potentiel de mobilisation du plus grand nombre de votes (afin d'occuper les principaux postes du bureau communal) qui peut faire la différence. Lors des élections de 1999, plusieurs fractions nomades ont d'ailleurs invité des familles alliées à venir gonfler leurs rangs au détriment d'une fraction adverse dans le but de faire pencher le vote en leur faveur (Hetland, 2008, 28). Dans le cercle de Goundam, les hiérarchies statutaires et les rapports de dépendance qui opposent les « maîtres » et les « esclaves » d'hier se recomposent autour des luttes foncières et des rivalités pour l'accès aux subventions des bailleurs de fonds. Les « nobles » craignent que la forte croissance démographique des anciens « captifs » (et par corollaire l'obtention d'une majorité des voix au conseil) leur permettent de s'appropriier les terres et de capter tous les fonds destinés au développement communal (Giuffrida, 2005, 820-825). Dans certaines localités, les *propriétaires* ne reconnaissent pas l'autorité des élus dans la gestion des conflits fonciers et préfèrent aller régler toutes leurs affaires chez l'administrateur civil. Quant aux maires, ils disent que les chefs de village entretiennent volontairement le flou sur la réforme et qu'ils ne comprennent pas que les règles d'attribution foncière ont changé pour la simple raison que ça les arrange.

#### 4.2.2 Ralliements clientélistes et conflits de « propriété » dans la région de Mopti

Au Maasina, l'élection des conseillers communaux au suffrage universel est contraire aux représentations habituelles de l'autorité sous la forme d'un pouvoir « de niveau supérieur ». Les traditionalistes voient même dans la création des communes le retour à la collectivisation des terres et au socialisme de Modibo Keïta. De plus, « l'idée d'un maire élu par une fraction (donc une faction) paysanne et chargé de gérer les "propriétés" locales était plus effrayante encore : le pouvoir de trancher entre les intérêts lignagers, pouvoir autrefois propre au pouvoir-*laamu*, allait-il être confié à un lignage ou à une coalition de lignages ? » (Fay, 2002, 143) À la différence des administrateurs civils (auxquels il fallait « donner à manger » sans toutefois qu'ils ne prétendent à l'appropriation des terres), les communes ne représentent pas (aux yeux des citoyens) un pouvoir « recouvrant » situé à l'extérieur des dynamiques foncières et qui met fin aux litiges moyennant « tribut ». La gestion foncière par les élus est perçue comme une menace puisqu'ils font partie du même système et qu'ils sont susceptibles de vouloir favoriser leur propre camp au détriment d'un autre (Fay, 1999, 131).

La perception qu'ont les acteurs de l'étendue des pouvoirs confiés aux élus dans la gestion des domaines fait du contrôle de la mairie un enjeu stratégique des dynamiques foncières. Dans la région de Mopti, l'élection de clients, de parents et de dépendants représente le meilleur moyen pour les lignages *propriétaires* de conserver leurs privilèges fonciers (Bouju, 2000, 154). De cette façon, les clans « fondateurs » entendent profiter de l'essor du marché foncier suscité par la décentralisation pour accroître leur patrimoine en se justifiant de l'autochtonie de leur famille (Dorier-Apprill, 2002, 128-132). Les enjeux fonciers commandent ainsi les mêmes ralliements politiques qui avaient cours à l'époque de l'UDPM en continuant d'opposer les clientèles des factions Nyang (celle des *allochtones* et des *non-propriétaires*) et Koreïsi (celle des *autochtones* et des *propriétaires*). Lorsque les communes se trouvent monopolisées par un seul parti, les délégués du gouvernement peuvent constituer une alternative appréciée à un maire dont les décisions seront toujours jugées partiales (Barrière, 2002, 166-167) : « Beaucoup de communes s'étant constituées [...] sur fond d'importantes tensions et la

plupart des bureaux communaux ayant été monopolisés par une tendance, si un conflit oppose des parties appartenant à des factions opposées, l'une d'entre elles peut tenter de privilégier le recours à l'administration : des conseillers communaux opposants au maire peuvent alors eux-mêmes diriger (et accompagner) leurs partisans chez le DG [délégué du gouvernement]. » (Fay, 2006, 115). Partout dans la région, le « retour du pouvoir à la maison » inspira la candidature des fils ou petits-fils d'anciens chefs de cantons pour l'obtention d'un siège à la mairie. Le paysage politique est monopolisé par les lignages « dominants » et il n'est pas rare de trouver qu'un des fils du chef de village soit à la tête d'une section locale d'un parti en même temps qu'un de ses neveux occupe une position importante dans un autre parti (Doquet, 2006, 305).

Après avoir tenté d'être représentés dans chacun des partis en lice aux élections, les *jowro*<sup>45</sup> du cercle de Youwarou ont tous décidé de se rallier à l'Adéma (attendu gagnant à l'échelle nationale<sup>46</sup>) pour être en mesure de négocier le maintien de leurs privilèges en ayant les nouveaux pouvoirs communaux de leur côté (Le Marcis, 1999, 162-163). Les *jowro* craignent que les maires se mêlent de la gestion foncière et qu'ils se saisissent entièrement des revenus provenant de la perception des droits de passage des troupeaux (*conngi*) sur leurs bourgoutières<sup>47</sup>. Plusieurs d'entre d'eux décident donc de se lancer dans la course électorale (en appuyant des candidats ou à titre personnel) de façon à obtenir l'allégeance d'un plus grand nombre de conseillers communaux. Les maires de Youwarou et de Dialloubé sont tout deux des *jowro* et ceux de plusieurs autres communes des environs appartiennent aux familles descendants des chefs de cantons (Bâ, 2008, 95). Le *jowro* de Youwarou « reconnaît que ces élections entrent dans le cadre d'une stratégie de sauvegarde de ses avantages, mais l'inquiétude demeure toujours : "J'ai peur de la décentralisation, elle veut me dépouiller de tous mes pouvoirs

<sup>45</sup> Les *jowro* sont des chefs de lignage disposant de la maîtrise d'un territoire de pâturage (*leydi*) et avec qui il faut négocier un droit de passage (*conngi*) pour avoir l'autorisation d'y faire entrer son bétail.

<sup>46</sup> Le positionnement des acteurs locaux en faveur du parti majoritaire représente un enjeu politique majeur dans le contexte de la décentralisation. En effet, les élus préfèrent se trouver du côté de l'Adéma parce qu'ils croient être en meilleure position pour recueillir des bénéfices du pouvoir.

<sup>47</sup> Le *conngi* représente un revenu de plusieurs millions de francs Cfa pour les *jowro* et les élus attendent impatiemment que leur gestion soit transférée aux communes afin de pouvoir mettre la main dessus.

de dioro au profit du maire. Pour ne pas perdre mes bourgoutières, je me suis engagé dans la politique et, dieu merci, je suis élu maire. Cependant je suis toujours inquiet car la majorité de mes bourgoutières se situe sur d'autres communes [...]". » (Maïga, 2005, 212) Puisque personne ne peut appuyer un opposant au *jowro* sans risquer de se voir refuser l'accès aux pâturages, les électeurs votent massivement en faveur de l'Adéma. Selon un éleveur, « le dioro nous tient par la gorge. Nous avons des animaux, lui a du bourgou, nous sommes obligés de voter pour lui sinon il peut prendre des mesures de représailles contre nous en nous empêchant d'accéder à ses bourgoutières. » (Maïga, 2005, 211-212) Avec la venue des communes, le gouvernement a proposé un compromis : les maires ne se substitueront pas aux *jowro* pour percevoir le *conngi* et n'imposeront aucune taxe sur le passage des troupeaux. Quant aux *jowro*, ils pourront continuer à percevoir leurs rentes, leurs propriétés seront officiellement reconnues mais ils seront astreints à verser des redevances à la commune<sup>48</sup>. Grâce à la neutralité bienveillante de l'administration et au soutien des lignages clients qu'ils subordonnent, les *jowro* continuent donc à bénéficier de l'usufruit de leurs prérogatives *coutumières*.

La communalisation des ressources naturelles et foncières par la décentralisation peut servir de prétexte aux lignages *propriétaires* pour s'arroger le monopole des droits d'exploitation au détriment de certains groupes *allochtones* (Bocoum *et. al.*, 2003, 9-17). En plusieurs endroits, l'arrivée des communes contribue à raviver les conflits entre pasteurs transhumants et agriculteurs sédentaires en lien avec l'utilisation différenciée des ressources sur un même territoire. Les premiers s'opposent à l'occupation des pâturages par des champs, à l'obstruction des couloirs de passage et aux obstacles pour accéder aux points d'eau alors que les seconds se plaignent de la divagation des animaux, de l'abattage des arbres, du non respect des dates de transhumance ou du passage sans consentement préalable des troupeaux (Beeler, 2006, 13-16). Dans la commune de Madiama (cercle de Djenné), la composition du conseil est le résultat d'un consensus négocié entre les chefs de village (les *propriétaires*), qui sont à la tête de

---

<sup>48</sup> Ce dernier point n'est pas encore tout à fait réglé et en 2002 la perception de la taxe d'élevage devait provisoirement être versée au Comité d'organisation de la Coupe d'Afrique des Nations.

communautés presque exclusivement formées d'agriculteurs sédentaires. Les notables *coutumiers* conservent la maîtrise de la gestion foncière et les maires doivent obligatoirement négocier avec eux pour octroyer des terres ou obtenir l'autorisation de construire (Sissoko, 2008, 5). L'accaparement de la commune par les autorités villageoises a pour principal résultat d'exclure les pasteurs au profit des lignages d'agriculteurs (qui sont majoritaires dans la commune et comptent 10 des 11 sièges au conseil). Les éleveurs (considérés comme des *non-proprétaires*) craignent alors que les élus tranchent toujours les litiges en faveur des cultivateurs, d'autant plus que certains d'entre eux ont déjà suggéré d'interdire l'accès de la commune aux populations transhumantes (Moseley *et. al.*, 2002). Les pêcheurs soupçonnent eux aussi les agriculteurs de vouloir profiter de leur majorité au conseil pour étendre les surfaces cultivées au détriment des mares piscicoles (Poncet et Quensière, 2000, 266-276). Les maîtres d'eau craignent que leurs droits de pêche et leurs redevances soient spoliées par les élus ou redistribuées à des électeurs « clients ». Ces derniers sont de plus en plus confrontés à la destruction des mises en défens, au non-respect des périodes de pêche et à la réduction des superficies des zones halieutiques. Toutefois, leurs problèmes ont de la difficulté à être entendus au niveau de la commune et plusieurs d'entre eux doivent alors se tourner vers l'arbitrage de l'administration.

#### 4.2.3 *La renaissance du cantonnat dans la région de Kayes*

Les autorités *coutumières* de la région de Kayes se révèlent incontournables dans le fonctionnement des nouvelles collectivités et le choix des élus au conseil. Un maire affirme d'ailleurs que « les chefs de village sont nos oreilles, nos pieds, nos mains dans les villages. Tout ce qu'il y a comme activité au niveau du village, ça passe par le chef de village et ses conseillers ». » (Leclerc-Olive, 2007, 424) Des instances *traditionnelles* jusque-là éteintes renaissent à la faveur de la mise en place des communes. En effet, « il ressort des entretiens effectués dans les villages que peu de personnes imaginent que la terre sera gérée autrement que par les autorités villageoises, et que le conseil communal aura son mot à dire dans les affaires foncières. » (Lima, 2003, 321) À Nioro du Sahel, « un *djamanatigui*, chef coutumier, le plus âgé des lignages nobles du Kaarta, a été

chargé de régler les conflits fonciers, amplifiés par la décentralisation. Dans certaines communes, même lorsque la chefferie exerce l'autorité municipale, au côté du conseil municipal, siège l'association des chefs de village de la commune (créé à cet effet), rappelant la légitimité maintenue des structures traditionnelles. » (Leclerc-Olive, 2007, 418) L'attention portée à la décentralisation par les chefs *coutumiers* est là aussi motivée par les transformations que l'arrivée des maires est susceptible d'apporter aux dynamiques foncières. Certains élus laissaient entendre qu'ils voulaient interdire l'accès des pasteurs transhumants au territoire de leur commune (Leclerc-Olive, 2003b, 180).

#### 4.2.4 Lotissement des communes et recomposition sociale en périphérie de Bamako

À Sanankoroba (cercle de Kati), les chefs de lignages *autochtones* redoutent la remise en cause de l'ordre foncier pouvant résulter du transfert de la gestion des domaines de l'État aux élus des communes : « La démocratie et la décentralisation sont les principales sources de conflit, car soutiennent-ils, "quand on a commencé à parler de liberté et d'égalité, même ceux qui n'avaient rien ont voulu chercher leur part et ont commencé à réclamer ce qui ne leur appartient pas." » (Djiré, 2005, 63) Suite aux menaces d'expropriations sans compensation prononcées à la faveur des opérations de lotissement, les lignages *propriétaires* ont tenté de recourir aux autorités *coutumières* pour négocier un compromis et conserver leurs privilèges. Ils soutiennent que la terre est sacrée, qu'elle n'est pas une marchandise et que toute réforme de la gestion domaniale est vouée à l'échec si elle ne tient pas compte des propriétaires *traditionnels* de la terre. Les chefs de village se révéleront néanmoins impuissants à empêcher le transfert des compétences foncières aux maires dans la mesure où « il existe de la part des autorités communales une réelle volonté de "rattraper la vache communale" et de s'approprier des prérogatives que la loi lui a octroyées. » (Djiré, 2004, 16) Les procédures de purge des droits *coutumiers* font alors l'objet de litiges entre plusieurs prétendants à la propriété des lieux (qu'elle soit *coutumière* ou non). Certains lots peuvent être attribués à plusieurs personnes en même temps et les démarcations entre chaque terrain sont source de conflits.

À Dialakorodji (cercle de Kati), les rapports qu'entretiennent les chefs *coutumiers* et les élus communaux (pour la plupart des fonctionnaires qui travaillent à Bamako) sont tendus en raison des dissensions nées des opérations de lotissement sur la commune. Le maire dénonce le marché « illégal » de la terre auquel s'adonnent les chefs de village, alors que ces derniers s'objectent à la mainmise de l'État sur leurs prérogatives foncières et accusent les élus de s'adonner à la vente « parallèle » des lots avec la complicité des administrateurs civils (Bourdarias, 2006, 226-227). Le chef de village dénonce le maire comme un « traître autochtone » qui refuse d'obéir à « son père », qui prend l'initiative de lever des taxes à sa place et qui tente d'investir la chefferie en mettant la main sur ses terres. L'influence des lignages fondateurs tend ainsi à décliner face à une classe « d'intellectuels » *allochtones* ayant pris le contrôle des affaires locales à la faveur de la décentralisation (GRAD, 2001, 13). L'arrivée aux commandes de cette nouvelle élite urbaine déplace l'appropriation des terres du site des mains des propriétaires *coutumiers* vers les élus des communes.

Les opérations de lotissement remettent en cause le système *traditionnel* de gestion des terres et offrent la possibilité à des groupes jusque-là exclus du foncier (étrangers, hommes de caste, descendants de captifs et parfois même des femmes) d'accéder à la propriété. Cependant, cette nouvelle mobilité foncière reste réservée à une élite et se trouve limitée de plusieurs manières. D'une part, les chefs *coutumiers* ont su conserver leur influence auprès du maire et sont en mesure de négocier avec les élus pour obtenir des compromis favorables aux familles de notables. À Sanankoroba, un lot de recasement a gratuitement été attribué à chacun des hommes appartenant aux lignages *autochtones* en compensation des expropriations de terrains par la commune (Djiré, 2004, 25). D'autre part, les mutations foncières apportées par la décentralisation profitent presque uniquement aux commerçants et aux fonctionnaires bien nantis de la capitale. Les programmes de viabilisation contiennent des normes d'urbanisme difficiles à respecter et peuvent mener au « déguerpissement » des occupants irréguliers de la zone concernée (Bertrand, 1994, 229-233). Toujours à Sanankoroba, la plupart des populations *allochtones* demeurant déjà sur place ne disposent pas des moyens

suffisants pour accéder à la propriété et restent potentiellement à la merci d'un ordre d'expulsion de la part des autorités. Même les familles *autochtones* qui se voient attribuer un lot n'ont pas toujours les moyens de le bâtir et doivent le revendre à un intermédiaire ou à un spéculateur (Djiré, 2004, 25).

### 4.3 Conclusion

Le contexte politique actuel voit se dessiner une stratégie d'occupation de l'appareil communal qui comporte des continuités frappantes avec les dynamiques d'institutionnalisation de l'ancien parti unique. Les rapports tendus qu'entretiennent les élus avec les fonctionnaires de l'État et les compétitions entre notables pour accéder au pouvoir de la commune sont en plusieurs points similaires aux dynamiques locales qui prévalaient à l'époque de l'UDPM. Au lieu de susciter de nouvelles alliances, les incertitudes foncières suscitées par la réforme tendent à faire renaître d'anciennes factions politiques. Toutefois, l'interface administrative nouvelle que procure la décentralisation ouvre de plus grands espaces d'autonomie par rapport au pouvoir central et suggère de nouvelles formes d'action politique aux acteurs locaux. Alors que les cadres politiques de l'UDPM n'avaient qu'un pouvoir d'influence auprès des décideurs de l'appareil d'État, les élus communaux disposent de réels pouvoirs de décision dans la gestion des affaires locales et sont en mesure de faire contrepoids tant à l'endroit des chefs *coutumiers* que de l'administration territoriale. Pouvoirs politiques et pouvoirs administratifs tendent à se confondre et les clivages historiques entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État s'estompent peu à peu depuis l'arrivée des communes. La nouvelle donne introduite par la décentralisation suscite des incertitudes et contribue à exacerber les rivalités entre groupes sociaux au niveau de la gestion des domaines. L'accès à la terre est plus que jamais lié à l'action politique et le contrôle de la commune devient un enjeu clé pour les acteurs impliqués dans des conflits fonciers.

L'enchevêtrement d'une multitude de droits superposés permet à différentes forces sociales de manœuvrer sur plusieurs registres et de mettre à profit la discordance des textes législatifs afin d'orienter la réforme en fonction de leurs intérêts. L'idéologie

populiste qui sous-tend la décentralisation procure un assortiment d'idées « bonnes à penser » qui s'articulent (de manière souvent contradictoire) aux revendications d'une pluralité d'acteurs locaux. Il convient ainsi de rendre compte de l'habileté des acteurs à réinterpréter les slogans du pouvoir central et à détourner à leur profit les instances de décision apportées par la réforme. Les rapports de force entre groupes sociaux sont volatiles et l'accès à la terre fait l'objet de rivalités qui peuvent à tout moment être réactivées. Dans certains cas, le processus de réforme entraîne un resserrement de l'ordre des propriétés, une concentration du pouvoir aux mains des chefs *coutumiers* et une réactivation des rapports de dépendance entre groupes sociaux. Mais, dans d'autres cas, la venue des communes est propice à la remise en cause des hiérarchies statutaires, aux mutations des rapports à l'autorité et à la transformation des modes d'accès à la terre. La réforme permet alors d'élargir le cercle du pouvoir et de faire accéder à des postes de responsabilité une frange de la population jusque-là exclue des prises de décision. Ainsi, l'avènement de la décentralisation est tout autant susceptible d'entériner des logiques d'exclusion que de contribuer à un accroissement de la mobilité sociale. L'étendue des scénarios possibles (allant d'un resserrement de l'accès à la terre à l'ouverture de la propriété à de nouvelles franges de la population) varie alors d'après l'évolution des rapports de force entre groupes sociaux dans l'arène communale.

## CONCLUSION

Du point de vue des institutions financières internationales et des agences de coopération, la décentralisation représente une opportunité pour outrepasser une administration accusée de détournement massif de l'aide au développement. La création des communes tend alors à s'inscrire dans un cadre plus large de remaniement des rapports liant l'appareil d'État à la gestion des projets de coopération. Les programmes des « supraministères » financés par l'étranger (PRODEC, PRODEJ, PRODESS) se superposent aux organes plus anciens de la fonction publique et l'argent de l'aide circule à travers des projets sectoriels (AGETIPE, PCASED, PDUD, PRP), des régies d'investissement (ACI, ANICT), des collectifs autonomes de gestion (ASACO, APE), des organisations de la « société civile » ou des opérateurs privés. La reformulation des rapports entre le « local » et le « global » (à laquelle la décentralisation se trouve étroitement liée) introduit de nouveaux rapports de « solidarité » entre le Nord et le Sud à travers les canaux d'une coopération décentralisée devant peu à peu se substituer à la coopération bilatérale entre États (Cissé *et. al.*, 1999 ; Husson, 2004 ; AMM et DNCT, 2006). Cependant, il faut noter que la plupart des initiatives locales dites « non gouvernementales » (écoles communautaires, périmètres maraîchers, caisses de micro-crédit, etc.) sont lancées, encouragées ou financées d'une manière ou d'une autre par le gouvernement ou les bailleurs de fonds. Du point de vue du gouvernement malien, la réforme de l'administration territoriale constitue moins un affaiblissement de son intervention qu'une remise en ordre de ses rapports à l'espace politique local : « [...] Il s'agit bien de faire valoir une pensée pratique de l'État, que ses nouvelles relations "au local" redéfinissent comme cadre fort, incitateur, arbitre et coordinateur. » (Bertrand, 1999a, 24) La création des communes représente avant tout une tentative de ramener la paix sociale et de résoudre la crise de légitimité à laquelle l'État se trouvait confronté dans l'atmosphère tendue du début des années 1990. L'intervention de l'État passe par de nouvelles instances locales de décision et la décentralisation permet au gouvernement de fédérer sous son autorité des pouvoirs locaux dont le contrôle

commençait progressivement à lui échapper. Ainsi, la décentralisation ne veut pas dire moins d'État, mais plutôt une recomposition de son action dans la sphère locale. La réorganisation des rapports d'autorité et le déplacement des lieux de pouvoir au profit des communes doivent donc être considérés comme étant indissociables de l'institutionnalisation du nouveau régime au travers des différentes couches (parfois en conflit) de la société malienne. Les mutations des rapports de force entre pouvoirs locaux sont en partie tributaires des changements d'interfaces susceptibles d'être programmés dans les plus hautes sphères de la capitale. La décentralisation représente un processus particulièrement instable où les décisions prises par les élus sont potentiellement révocables par la tutelle et où les attributions confiées aux collectivités peuvent être à tout moment retirées ou modifiées par le gouvernement.

Peu avant le déclenchement des élections communales de 2004, le président Amadou Toumani Touré (qui a succédé à Alpha Oumar Konaré à la tête du pays en 2002) affirmait que « la politique de décentralisation est irréversible » tout en ajoutant qu'il est nécessaire de « trouver la solution aux problèmes qui plombent l'administration et l'empêchent de faire face efficacement à ses missions de commandement ». Après avoir évoqué le besoin d'accroître les ressources humaines et financières attribuées à l'administration territoriale et aux services déconcentrés de l'État, il soulignait que « la finalité des actions à mener est de bâtir une administration compétente et crédible au dessus de la tentation du gain facile, de la corruption et de la spéculation foncière. Une administration non embrigadée par le politique, neutre mais positive dans ses choix et actes mais aussi rigoureuse et respectueuse des administrés. » (B. Doumbia, 2004a) Ces propos ambigus sur la décentralisation sont le reflet des tensions qui persistent sur la scène politique nationale à propos du chemin à suivre pour la suite du processus. Alors que l'Association des municipalités du Mali (AMM) et le Haut conseil des collectivités territoriales (HCCT) font pression pour accélérer le transfert aux collectivités territoriales des compétences et des ressources financières de l'État, certains ténors de l'administration publique proposent plutôt d'observer un temps d'arrêt et d'accroître les mécanismes de tutelle auprès des élus (Hilhorst et Baltissen, 2004, 52). Les premiers

ont toutefois moins de succès que les seconds et la décentralisation semble être au point mort depuis l'alternance politique de 2002. Les « ratés » du démarrage des communes (clientélisme, corruption, conflits fonciers, etc.) sont attribués « aux partis » ou « à la politique ». L'administration civile se voit donc progressivement confier le mandat d'user de ses prérogatives de *commandement* pour « moraliser la vie publique » et restaurer l'ordre troublé par la réforme. S'il doit y avoir participation, elle doit reposer sur des discussions « consensuelles » et des débats « non partisans » en vue d'atteindre les cibles de développement projetées par les technocrates du gouvernement. Ce point de vue « apolitique » de la démocratie locale n'est pas sans rappeler la politique du « développement des populations à la base » anciennement promue par l'UDPM.

Le populisme développementiste (à la fois dans ses variantes « participative » et « communautaire ») idéalise la prise en charge autogestionnaire des populations, surestime l'impact de la participation sur le développement et sous-estime les tensions sociales qui traversent l'arène locale. Les pouvoirs locaux sont assimilés à un rôle purement instrumental qui tend à occulter tout caractère politique à leurs actions. Même si les assemblées villageoises projettent l'image de communautés solidaires entre leurs membres et unanimes derrière la parole de leurs chefs, ce consensus de façade cache souvent des rivalités entre personnes et des conflits entre groupes sociaux qui divisent la population entre factions concurrentes. Les dynamiques locales suscitées par la décentralisation sont le résultat d'interactions complexes entre groupes sociaux et institutions de différents niveaux dont les intérêts entrent souvent en contradiction. Avec les mutations apportées par la réforme, il importe de considérer comment la multiplication des instances locales suscite de nouvelles modalités d'action politique auprès des acteurs. Les administrateurs civils ne détiennent plus le monopole dans les prises de décision concernant les affaires locales et l'espace communal devient un lieu de confrontation privilégié entre les groupes sociaux antagonistes qui évoluent dans l'arène locale. Les pouvoirs d'État sont peu à peu concurrencés par les pouvoirs locaux et les entrepreneurs politiques tendent à vouloir jouer sur plusieurs tableaux à la fois pour faire valoir leurs intérêts. Bien qu'il soit nécessaire de relativiser l'autonomie des

collectivités, la démocratisation des autorités locales et la dévolution des pouvoirs de l'État tend à favoriser la mise en place d'un nouveau pluralisme juridique et institutionnel où les instances communales sont en mesure de contrebalancer les pouvoirs de l'administration civile et/ou de la chefferie *coutumière*.

L'occupation des instances locales instaurées par le pouvoir central ne donne plus seulement un pouvoir « d'influence » auprès des décideurs (comme à l'époque du parti unique), mais octroie un réel pouvoir de décision dans la gestion des affaires locales. Les importantes prérogatives confiées aux élus font de l'occupation des sièges de la commune un enjeu d'autant plus majeur qu'il contribue ainsi à exacerber les rivalités locales entre groupes sociaux. À travers l'ensemble du pays, les rivalités entre acteurs sociaux liées à l'appropriation foncière ont été (ré-)activées par la venue de la décentralisation. Les conflits fonciers qui opposent différents « groupes stratégiques » (*autochtones/propriétaires* et *allochtones/non-propriétaires*) offrent une démonstration de la façon dont les instances communales deviennent le site privilégié des luttes sociales qui se déploient dans l'arène locale. Des factions politiques rivales clientélistes des groupes sociaux antagonistes (et vice versa) pour conquérir les instances politiques locales et faire pencher en leur faveur les décisions du conseil qui concernent l'attribution domaniale. Ces conflits fonciers qui se transposent au sein des espaces communaux sont en continuité avec les luttes factionnelles qui parcouraient les instances de l'ancien parti unique, mais semblent être exacerbés par les nouveaux pouvoirs confiés aux élus et par les incertitudes qui persistent à l'endroit de la réforme. Les instances politiques locales créées par la décentralisation ne sont plus seulement mobilisées pour influencer les décisions de l'administration territoriale, mais servent aussi aux détenteurs d'une position au sein de l'appareil communal à imposer des décisions aux autres acteurs de l'arène locale dans le domaine de l'attribution des terres. Ainsi, la réforme est tout autant susceptible de resserrer la maîtrise foncière en faveur des *autochtones* ou des propriétaires *coutumiers* que de favoriser l'accès à la terre à de nouvelles couches de la population (*allochtones, non-propriétaires, etc.*).

Les communes sont souvent accaparées par les notables *coutumiers* et les vieux politiciens « de carrière », mais la décentralisation peut devenir dans certains cas une porte d'entrée à l'ascension sociale des jeunes, des étrangers ou des femmes. Puisque l'occupation d'un siège au conseil ne repose pas directement sur l'appartenance lignagère (comme c'est le cas avec le conseil de village), les étrangers, les hommes de caste et les descendants de « captifs » – malgré les nombreux préjugés qui persistent à leur endroit – peuvent prendre part au jeu politique de la commune au même titre que les familles « nobles » ou « autochtones ». Grâce à leur formation scolaire et/ou à leur expérience de gestion, les leaders associatifs et les jeunes « lettrés » exercent une influence croissante dans l'arène locale et sont même encouragés par les notables *coutumiers* à se porter candidats aux élections communales. Les enseignants, les fonctionnaires et le personnel de la santé sont eux aussi appelés à occuper une place plus importante dans les affaires locales et tendent parfois à se substituer au rôle jusqu'à réservé aux chefs de lignage. Si elles restent pour la plupart en marge de la décentralisation (la politique étant considéré affaire d'hommes), les femmes ne sont pas toutes exclues des communes et une poignée d'entre elles parviennent à inscrire leur nom sur une liste et à conquérir un siège à la mairie. Parfois, de jeunes femmes « lettrées » sont même invitées par les notables à occuper d'importantes charges administratives. Néanmoins, la grande majorité des femmes sont exclues des arènes locales et les positions qu'elles occupent restent subordonnées au pouvoir des hommes. Les femmes disposent d'une forte influence au sein des comités électoraux des partis politiques, des bureaux de la nébuleuse associative et des sections locales de la CAFO (une fédération associative qui s'est partiellement substituée à l'UNFM) sans toutefois occuper des postes où elles disposeraient d'un réel pouvoir de décision.

L'attribution de pouvoirs de tutelle à l'administration territoriale et la présidentialisation croissante de la fonction des maires laisse peu de place aux débats et tend à favoriser l'extension du clientélisme politique. Chaque protagoniste fait preuve d'initiative et d'imagination en faisant du marchandage entre les différentes instances locales (*institution shopping*) et en instrumentalisant à son avantage les slogans

politiques contradictoires sur la décentralisation. Les acteurs locaux entretiennent des « malentendus productifs » sur la réforme à travers des arrangements instables et des renégociations permanentes des rapports de force. Au-delà des conflits entre clientèles politiques rivales, des luttes d'influence et des compétitions entre acteurs (administrateurs civils, élus communaux, chefs de village, membres associatifs, etc.) prennent quotidiennement forme dans le nouvel espace local bouleversé par la décentralisation. Les dispositions de la réforme sont constamment transformées par les confrontations entre « groupes stratégiques » de l'arène politique tout en étant tributaires de l'héritage historique des pouvoirs et des pratiques de la sphère locale, confirmant ainsi notre hypothèse de départ sur l'instrumentalisation de la décentralisation en tant qu'enjeu de pouvoir pour les acteurs locaux. En conséquence, l'examen des processus de décentralisation doit porter attention au repositionnement des acteurs et à la recomposition des luttes sociales entourant la transformation des liens entre pouvoirs locaux et pouvoirs d'État. La réforme territoriale est susceptible d'entraîner ou d'aggraver les luttes sociales qui parcourent la sphère locale par la remise en cause des rapports de force et des modes de partage des richesses. L'arrivée des communes remet en cause les hiérarchies statutaires entre groupes sociaux, introduisant ainsi de nouvelles formes de collaborations et de conflits entre acteurs locaux. La voie empruntée par la réforme est spécifique à chaque localité et dépend tout autant du poids sociohistorique des paramètres du jeu politique que des rapports entre individus qui se dessinent de façon conjoncturelle.

Il importe néanmoins de relativiser l'impact du paysage factionnel sur le processus de décentralisation, notamment au regard des faibles taux de participation lors des scrutins communaux. Malgré l'importante publicité déployée par le gouvernement, seulement 42% (en 1999) et 45% (en 2004) des électeurs du pays se sont rendus aux urnes lors des élections communales (Lemelle et Bâ, 2008, 27). Tout ceux qui sont déçus par les promesses des partis, qui ne voient aucun gain tangible dans la décentralisation ou qui sont désillusionnés par la classe politique refusent d'aller voter. Sinon, les électeurs peuvent accepter les cadeaux de plusieurs candidats à la fois et

ensuite choisir le parti ayant fait le plus de dons au cours des meetings de la campagne (en sacs de sel, de sucre ou de céréales, en carrés de viande, en billets de Fcfa, en essence, en matériel de cuisine, en t-shirts, etc.). Les citoyens sont conscients de l'importance de leur vote, ils entendent obtenir des bénéfices concrets des élections et exigent souvent d'être payés (en argent comptant ou en promesses d'investissement) pour donner leur appui à un candidat. Il n'est donc pas rare qu'une famille ou un village ait été entièrement « acheté » par un candidat sans égard à son appartenance lignagère ou factionnelle. En outre, les acteurs entretiennent des rapports de complicité et déploient diverses stratégies de contournement visant à éviter toute forme d'intrusion des pouvoirs locaux dans leurs problèmes. Les conflits ne passent pas toujours par les instances officielles et diverses formes de résistances voilées sont perceptibles à divers degrés sur le terrain. Ces stratégies peuvent s'exprimer sous le couvert du silence, de l'inertie, de l'évitement, du double langage, de l'ambivalence et du mensonge. L'opposition des acteurs à la réforme se traduit moins par des démonstrations d'hostilité que par des allusions, des non-dits, des compromissions ou de fausses adhésions.

Les Maliens n'en sont pas à leur première expérience de décentralisation et la plupart ne voient aucune raison de croire que cette dernière réforme pourrait être différente des autres : « En intervenant parfois face à ceux-là qui étaient chargés de les sensibiliser, les populations ont souvent remarqué qu'elles avaient toujours travaillé ensemble ou collaboré entre elles sans le concours de l'État, de ce fait elles ne comprenaient pas pourquoi ils s'acharnent à les entraîner avec tant d'ardeur dans un tel système. » (K. Traoré, 2002, 314) Pour de nombreux citoyens (surtout ceux qui demeurent exclus du cercle des notables), les « affaires de communes » ne concernent que « les gens de pouvoir » et la décentralisation reste aux mains des seuls experts (fonctionnaires, consultants et coopérants) qui maîtrisent le jargon administratif et viennent en appui aux élus. À ce titre, il est vrai que la citoyenneté apportée par la décentralisation se limite essentiellement aux élections communales (qui représentent la seule occasion pour se prononcer sur la gestion des élus) et aux consultations populaires (qui prennent souvent la forme de doléances ou de séances d'applaudissements). Malgré

le nouveau pluralisme juridique et institutionnel qui tempore la centralisation du pouvoir administratif, l'autorité demeure personnalisée par un nombre restreint d'individus (délégués du gouvernement, élus communaux, notables *coutumiers*) et le jeu politique local laisse peu de place aux simples citoyens en dehors des échéances électorales. Les catégories de « citoyens » et de « sujets » décrites par Mahmood Mamdani (1996) illustrent bien la polarisation des rapports entre une minorité investie du commandement et une majorité placée en marge des décisions collectives. Ces clivages qui structurent les relations entre ruraux et citadins, entre fonctionnaires et administrés ou entre politiciens et électeurs sont caractéristiques des formes contemporaines de l'exercice décentralisé du pouvoir en postcolonie.

À ces rapports sociaux de dépendance s'ajoute l'auréole présidentielle sur l'ensemble du pays qui pose un réel défi à la déconcentration des pouvoirs vers les élus locaux : « Le président de la République, aujourd'hui encore, est par exemple censé porter dans son bonnet la chance du peuple ; la bonne comme la mauvaise pluviométrie sont supposées dépendre de sa chance, ou plutôt de l'énergie qu'il recèle, tout comme les bonnes ou les mauvaises récoltes. » (Bâ Konaré, 2008) En cas de conflits qui perdurent (entre les élus de factions politique opposées, entre le maire et la chefferie *coutumière* ou entre la commune et l'administration civile), on peut toujours en appeler au « président à Bamako » dont l'arbitrage sera rapide et se fera dans l'unanimité. Les décisions qui concernent la sphère locale ne passent pas toujours par les canaux officiels de l'administration et les collectivités locales sont quotidiennement « détournées » par les modes de gouvernement indirects et les réseaux politiques parallèles qui unissent les pouvoirs locaux aux pouvoirs d'État. De ce fait, les théories du « droit pur », de la « bonne gouvernance » ou de « l'espace public » offrent une perspective limitée des transformations apportées par la décentralisation. Pour rendre compte des mutations des rapports entre l'appareil d'État et la sphère locale, il importe de s'intéresser aux différentes formes de représentations du pouvoir (et de la politique), à l'héritage historique des rapports entre autorité et territoire, de même qu'aux luttes sociales qui façonnent les dynamiques entre acteurs et groupes sociaux.

## Annexe no 1

### Lexique

**ArBe** (*fulfulde*) : chefs guerriers peuls qui s'imposèrent aux pouvoirs lignagers du Maasina aux alentours du XV<sup>e</sup> siècle.

**Association de santé communautaire (ASACO)** : association formée des utilisateurs de dispensaires, de maternités ou de centres de santé communautaire (CSCOM). Ces derniers élisent parmi eux les membres du bureau devant assurer la gestion des services offerts à la communauté.

**Association de parents d'élèves (APE)** : association qui fonctionne selon les mêmes principes que ceux l'ASACO, mais qui relève de la gestion des écoles communautaires.

**Bourgoutière** : pâturages d'herbes aquatiques (*Echinochloa stagnina*) accessibles au bétail au moment de la décrue du fleuve dans le delta intérieur.

**Conngi** (*fulfulde*) : contrepartie versée par un propriétaire de troupeaux aux *jowro* en échange d'un droit d'accès temporaire au *leydi*. Autrefois, le *conngi* avait une valeur essentiellement symbolique et visait à reconnaître l'autorité du *jowro* sur ses pâturages. Avec la monétarisation progressive des rapports sociaux, les *jowro* s'approprient les *leydi* à titre privé et perçoivent des sommes faramineuses en redevances (une pratique illégale mais tolérée par les autorités).

**Dugutigui** (*bamanan*) : nom donné au chef de village en zone bambara/mandingue. Le titre est employé sans distinction pour désigner le chef « administratif » ou le chef « traditionnel » et il s'agit le plus souvent de la même personne.

**Dugukolotigui** (*bamanan*) : chef d'un lignage descendant des premiers occupants d'un territoire qui dispose de la maîtrise des terres et en assure la distribution.

**Groupements d'intérêt économique (GIE)** : entreprises « d'économie sociale » ayant pris leur essor au cours de la crise des années 1980. La plupart d'entre elles sont formées de jeunes chômeurs qui se voient accorder la sous-traitance de certains services publics, notamment dans l'assainissement urbain et l'entretien des infrastructures.

**Jamanatigui** (*bamanan*) : nom donné aux chefs de cantons en zone bambara/mandingue. Ces derniers sont nommés par l'administration coloniale française pour servir d'auxiliaires aux commandants de cercle.

**Janyeeli** (*fulfulde*) : anciennes aires de pouvoirs précoloniales dans le Maasina contrôlées par des chefs lignagers.

**Jowro** (*fulfulde*) : chef d'un lignage qui dispose de la maîtrise d'un territoire de pâturage (*leydi*) et qui accorde des droits d'accès aux troupeaux moyennant le versement d'une redevance (*conngi*).

**Kafo** (*bamanan*) : chefferie lignagère unissant plusieurs villages sur une base hiérarchique en zone bambara/mandingue

**Leydi** (*fulfulde*) : Territoire pastoral du Maasina placé sous le contrôle d'un chef de lignage « noble » (le *jowro*).

**Maasina** : région historique s'étendant sur le delta intérieur du Niger entre les villes de Sansanding et de Tombouctou.

**Manden** : région historique qui chevauche le Sud-ouest du Mali et l'Est de la Guinée d'où est issu l'ancien Empire du Mali (XIII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle). Dans sa partie malienne, la région correspond approximativement au cercle de Kangaba, à la portion ouest du cercle de Kati, à la portion Sud du cercle de Kita et à la portion Nord du cercle de Yanfolia.

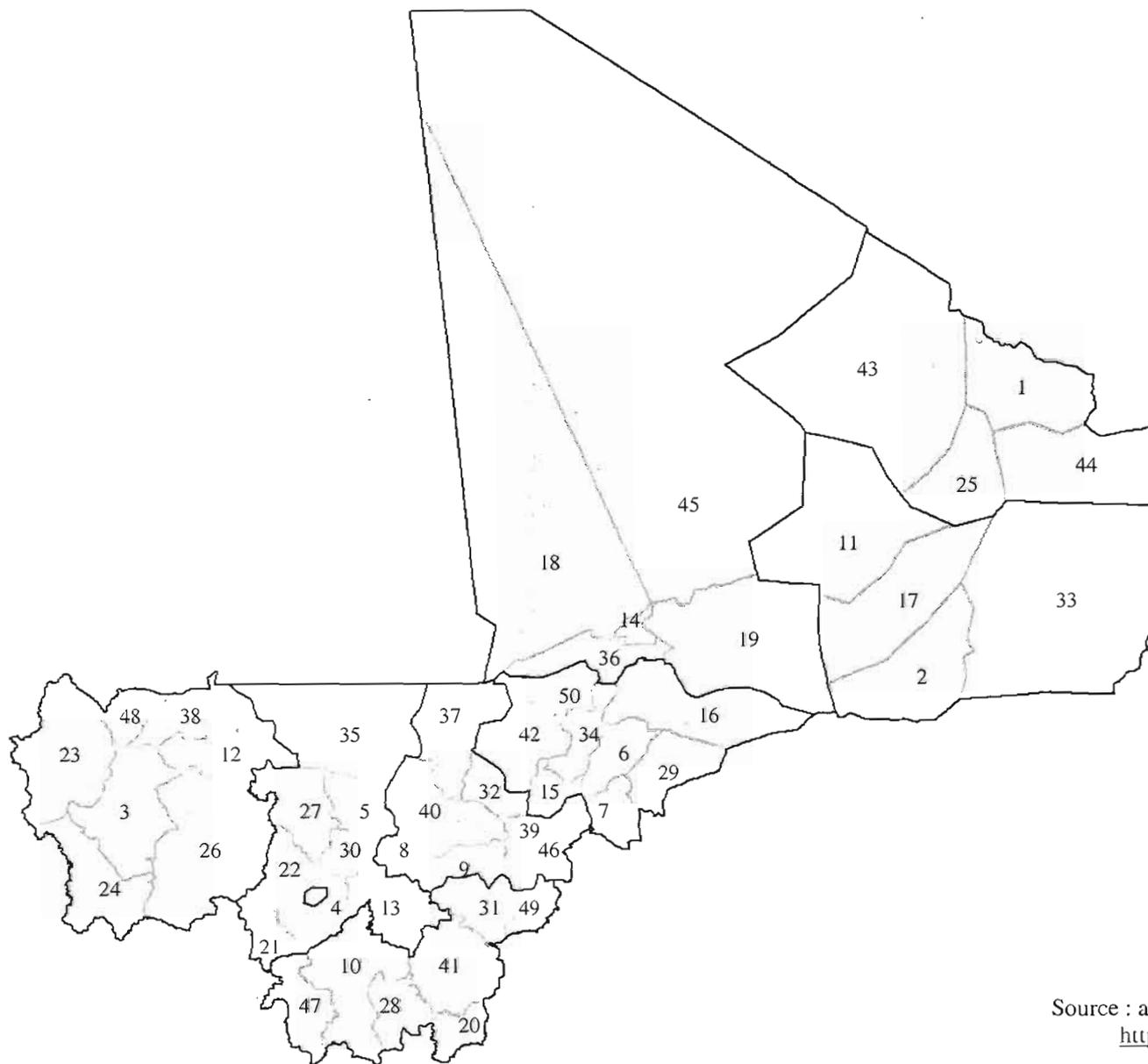
**Sonsorobuguw** (*bamanan*) : désigne les quartiers « spontanés » situés à la périphérie des zones urbaines et dont les parcelles sont occupées illégalement.

## Annexe no 2 :

### Carte administrative du Mali

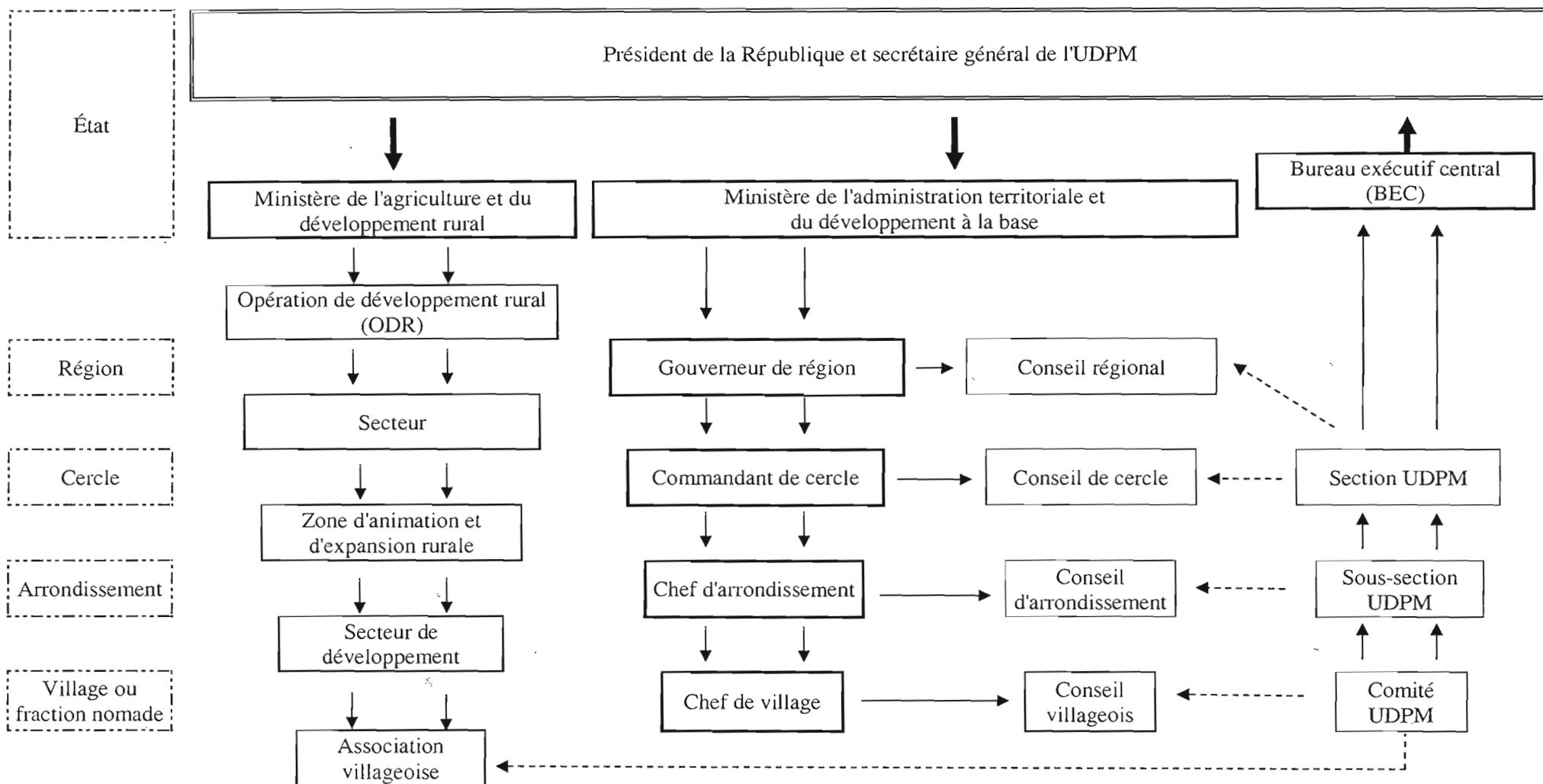
#### Liste des cercles

|                |                    |
|----------------|--------------------|
| 01- Abeïbara   | 26- Kita           |
| 02- Ansongo    | 27- Kolokani       |
| 03- Bafoulabé  | 28- Kolondiéba     |
| 04- Bamako     | 29- Koro           |
| 05- Banamba    | 30- Koulikoro      |
| 06- Bandiagara | 31- Koutiala       |
| 07- Bankass    | 32- Massina        |
| 08- Baraouéli  | 33- Ménaka         |
| 09- Bla        | 34- Mopti          |
| 10- Bougouni   | 35- Nara           |
| 11- Bourem     | 36- Niafounké      |
| 12- Diéma      | 37- Niono          |
| 13- Dioïla     | 38- Nioro du Sahel |
| 14- Diré       | 39- San            |
| 15- Djenné     | 40- Ségou          |
| 16- Douentza   | 41- Sikasso        |
| 17- Gao        | 42- Tenenkou       |
| 18- Goundam    | 43- Tessalit       |
| 19- Gourma     | 44- Tin Essako     |
| 20- Kadiolo    | 45- Tombouctou     |
| 21- Kangaba    | 46- Tominian       |
| 22- Kati       | 47- Yanfolia       |
| 23- Kayes      | 48- Yélimané       |
| 24- Kéniéba    | 49- Yorosso        |
| 25- Kidal      | 50- Youwarou       |



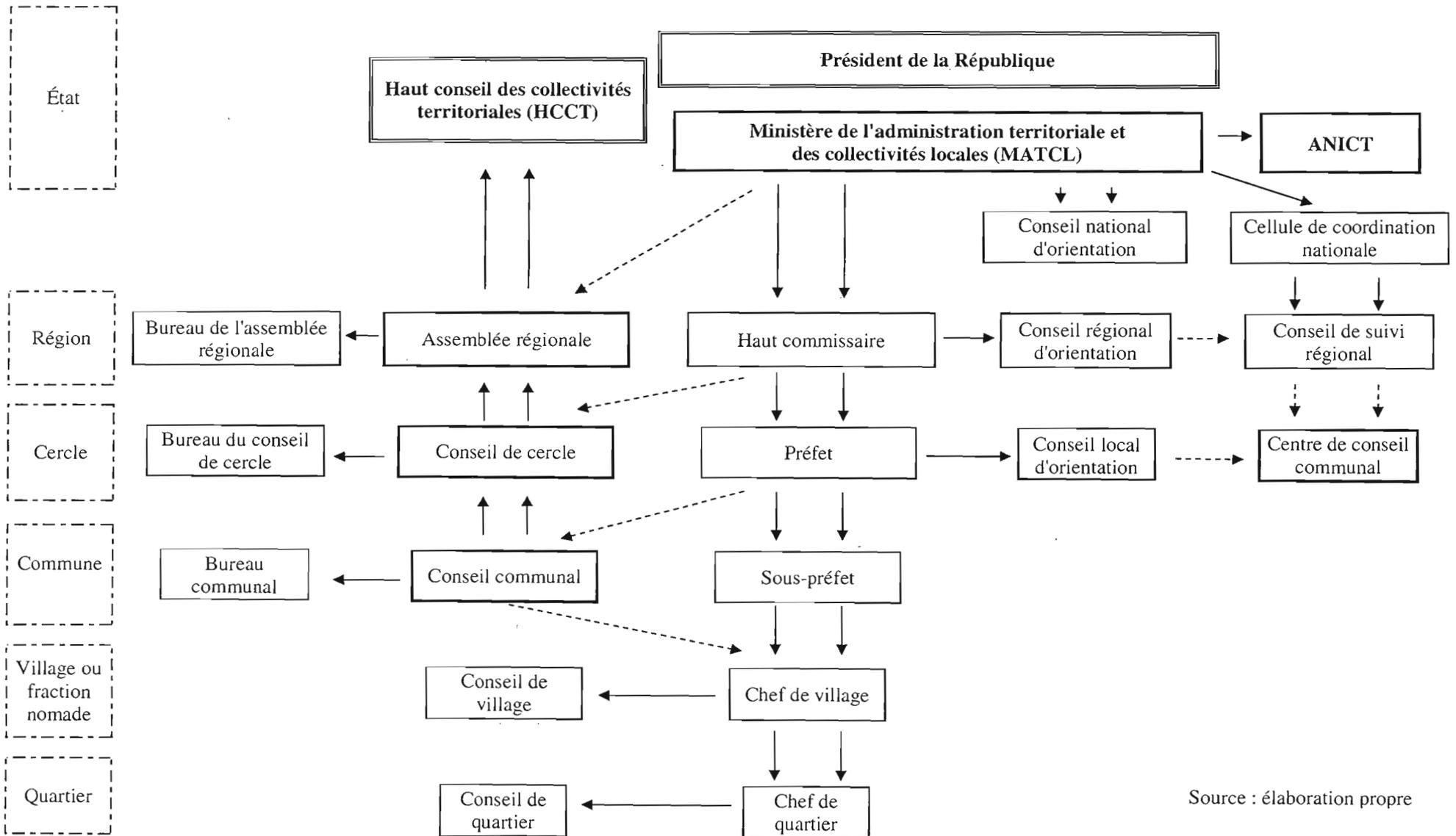
Source : adapté de *Carte administrative du Mali* (2006), [en ligne].  
[http://fr.wikipedia.org/wiki/Fichier:Mali\\_cercles.png](http://fr.wikipedia.org/wiki/Fichier:Mali_cercles.png)  
(Consulté le 15 août 2009)

### Annexe no 3 : Schéma simplifié du dispositif d'administration territoriale en région rurale sous l'UDPM (1990)



Source : élaboration propre

**Annexe no 4 : Schéma simplifié du dispositif d'administration territoriale depuis la réforme de décentralisation (2002)**



Source : élaboration propre

## Annexe no 5

### Les compétences transférées aux collectivités territoriales (2004)

#### Les champs de compétence sous la responsabilité des communes

|                                |  |  |
|--------------------------------|--|--|
| <b>Compétences générales</b>   | – Budget communal  |  |
|                                | – Collecte des impôts/taxes et fixation des taux                       |  |
|                                | – Programmes de développement économique, social et culturel (PDESC)   |  |
|                                | – Plans d’occupation et d’aménagement du territoire                    |  |
|                                | – Gestion domaniale et foncière  |  |
|                                | – Gestion des ressources naturelles                                    |  |
|                                | – Organisation des activités agro-sylvo-pastorales                     |  |
|                                | – Protection de l’environnement  |  |
|                                | – Police administrative  |  |
|                                | – Organisation des foires et des marchés                               |  |
|                                | – Emprunt et octroi de subventions                                     |  |
|                                | – Acceptation ou refus des dons, subventions et legs                   |  |
|                                | – Projets de jumelage de coopération avec les collectivités étrangères |  |
| <b>Compétences spécifiques</b> | <b>Éducation</b>   | – Enseignement préscolaire   |
|                                |  | – Enseignement fondamental (1 <sup>er</sup> cycle)                                       |
|                                |  | – Centre d’alphabétisation   |
|                                |  | – Subventions aux écoles communautaires  |
|                                |  | – Élaboration et mise en oeuvre d’un plan de développement de l’éducation                |
|                                |  | – Appui à l’élaboration de la carte scolaire   |
|                                | <b>Santé</b>   | – Création de dispensaires   |
|                                |  | – Création de maternités   |
|                                |  | – Création de CSCOM  |
|                                |  | – Subvention aux ASACO   |
|                                |  | – Hygiène publique et assainissement   |
|                                |  | – Élaboration et mise en oeuvre d’un plan de développement de la santé                   |
|                                |  | – Mise en oeuvre des stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies |
|                                |  | – Éducation à la santé   |
|                                | <b>Travaux publics et transport</b>                                    | – Infrastructures de communications classées dans le domaine de la commune               |
|                                |  | – Transports publics   |
|                                | <b>Hydraulique</b>   | – Elaboration et mise en oeuvre du plan de développement de l’hydraulique                |
|                                |  | – Construction et entretien des infrastructures  |

### Les champs de compétence sous la responsabilité des conseils de cercle

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Compétences générales</b>  | – Budget du conseil de cercle                        |   |
|   | – Fixation des taux des impôts/taxes du cercle       |   |
|   | – Environnement                                      |   |
|   | – Organisation des activités agro-sylvo-pastorales   |   |
|   | – Emprunts et octroi de subventions                  |   |
|   | – Acceptation ou refus des dons, subventions et legs |   |
| – Projets de jumelage et de coopération avec les collectivités étrangères |  |   |
| <b>Compétences spécifiques</b>  | <b>Éducation</b>                                     | – Enseignement fondamental (2 <sup>e</sup> cycle)                     |
|   | <b>Santé</b>   | – Centre de santé   |
|   | <b>Travaux publics et transport</b>                  | – Infrastructures de communication classées dans le domaine du cercle |
|   | <b>Hydraulique</b>                                   |   |

### Les champs de compétence sous la responsabilité des assemblées régionales

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Compétences générales</b>  | – Programmes régionaux de développement économique, social et culturel   |   |
|   | – Budget régional  |   |
|   | – Fixation des taux des impôts/taxes de la région                        |   |
|   | – Schéma d'aménagement du territoire et de développement régional        |   |
|   | – Organisation des activités agro-sylvo-pastorales                       |   |
|   | – Environnement  |   |
|   | – Tourisme   |   |
|   | – Énergie  |   |
|   | – Emprunt et octroi de subventions                                       |   |
|   | – Acceptation ou refus des dons, subventions et legs                     |   |
| – Projets de jumelage et de coopération avec les collectivités étrangères |  |   |
| <b>Compétences spécifiques</b>  | <b>Éducation</b>   | – Enseignement secondaire               |
|   |  | – Écoles techniques et professionnelles |
|   |  | – Éducation spécialisée                 |
|   | <b>Santé</b>   | – Hôpitaux régionaux                    |
| <b>Travaux publics et transport</b>                                       | – Infrastructures de communication classées dans le domaine de la région |   |

Sources : Cissé *et al.*, 2003a, 29-32 ; Dicko, 2004, 73-75 ; Hilhorst et Baltissen, 2004, 41-52 ; Ongoïba, 2006, 85-91

## **Annexe no 6**

### **Liste (non exhaustive) des revenus des communes en taxes et en impôts**

Si le minimum fiscal (ou taxe de capitation) fut aboli en 1992 peu après l'arrivée d'Alpha Oumar Konaré à la présidence, toutes les autres taxes héritées de l'ancien régime sont néanmoins demeurées en vigueur. Les revenus des communes proviennent principalement des taxes de développement local et régional (TDRL) créées en 1988 (en fusionnant les cotisations obligatoires pour le parti unique, la section locale de la jeunesse, l'association des parents d'élèves, le développement coopératif, etc.). Son montant varie de 875 Fcfa/an (à Diré) à 2600 Fcfa/an (à Yanfolia) pour chaque personne imposable (Dicko, 2004, 77). Même s'il s'agit d'un impôt individuel, cette taxe est généralement assumée par les seuls chefs de famille, qui s'organisent pour payer au titre de tous leurs dépendants. Toute personne âgée de 14 à 60 ans (ou son chef de famille) est astreinte au versement à l'exception :

- des forces de l'ordre ;
- des élèves et des étudiants ;
- des « indigents » ;
- des personnes traitées pour la maladie du sommeil, la tuberculose, la lèpre, la dracunculose ou le SIDA ;
- les personnes à charge d'un contribuable décédé à la suite d'un accident de travail ;
- des mères qui ont eu quatre enfants et plus ;
- du personnel diplomatique.

Bien qu'ils ne figurent pas officiellement sur la liste des individus exemptés, les salariés de l'État ne sont généralement pas considérés comme étant une catégorie de personne imposable. De nombreux Maliens ne disposent pas d'une existence légale (être inscrit sur un carnet de famille ou un registre d'état civil) et les fiches d'imposition ne sont pas toujours bien à jour. Il arrive que des familles paient pour ses morts alors que d'autres n'ont jamais été inscrites au registre. Quant aux commerçants et aux opérateurs

économiques, ils sont astreints au paiement d'une « patente » (impôt synthétique) et/ou d'une licence à la commune. Les montants sont établis à la discrétion des percepteurs, qui jugent sur place et en l'absence de livres comptables la valeur économique d'un atelier ou d'un commerce. Ils disposent ainsi d'une marge de manœuvre quasi-illimitée pour appliquer certaines décisions arbitraires ou jouer sur les normes administratives ambiguës qui règlent les procédures de collecte. La « patente » est une taxe qui se négocie facilement et qui peut être momentanément différée en échange d'un « cadeau » au percepteur. Sinon, les élus sont autorisés par l'État à lever d'autres impôts que la TDRL et la taxe synthétique pour financer leurs activités :

### **Taxes relevant de la compétence des communes**

(les chiffres indiqués représentent le maximum imposable)

- Taxe de sortie sur les véhicules de transport public (1000 Fcfa/passage)
- Taxe sur les vélos (1000 Fcfa/an)
- Taxe sur les charrettes à bras (2000 Fcfa/an)
- Taxe sur les charrettes à traction animale (7500 Fcfa/an)
- Taxe sur les cycles à moteur (de 3000 à 12 000 Fcfa/an selon le type de moteur)
- Taxe sur les embarcations (de 2000 à 40 000 Fcfa/an selon le type d'embarcation)
- Taxe de stationnement
- Taxe de voirie (2000 Fcfa/famille/an)
  
- Taxe de marché
- Taxe sur le bétail
- Taxe sur les armes à feu
- Taxe sur les moulins (1500 Fcfa/mois)
  
- Taxe sur l'autorisation de spectacle (10% des recettes)
- Taxe de publicité dans les lieux publics (5000 Fcfa/affiche/mois)
- Taxe sur les appareils de jeu installés dans les lieux publics (15 000 Fcfa/an)
- Taxe sur les boîtes de nuits (50 000 Fcfa/an)
- Taxe sur les débits de boisson (50 000 Fcfa/an)

Taxe sur l'autorisation de construire en commune rurale :

- en matériaux non durables (2000 Fcfa) et destiné à une activité professionnelle (3500 Fcfa)
- en matériaux durables (5000 Fcfa) et destiné à une activité professionnelle (7000 Fcfa)

Taxe sur l'autorisation de construire en commune urbaine :

- en matériaux non durables (5000 Fcfa) et destiné à une activité professionnelle (7000 Fcfa)
- en matériaux durables (10 000 Fcfa) et destiné à une activité professionnelle (25 000 Fcfa)

À ces différentes taxes peuvent s'ajouter des redevances sur l'extraction du sable et du gravier, l'exploitation du bois, les produits de la pêche, d'orpaillage, etc. Les communes tirent aussi d'autres revenus de la délivrance de services administratifs (légalisation de signatures, actes de naissance, certificats de mariage, etc.), des sommes provenant de la tarification des services publics et parfois de cotisations volontaires de la population. Les projets de lotissement en zone urbaine et périurbaine (par le morcellement des lots ou l'expropriation des terres) représentent les possibilités les plus intéressantes de financement pour les communes. De plus, les subventions provenant de l'État, des ressortissants à l'extérieur ou de l'aide au développement peuvent rendre possible la mise sur pied de projets de développement local.

Sources : Tag, 1994 ; ODHD-LCPM, 2003 ; Dicko, 2004 ; Diawara, 2007

## Annexe no 7

### Nombre de sièges attribués aux conseils de chaque collectivité territoriale

#### Nombre de conseillers communaux au prorata de la population de la commune au recensement

| Population de la commune | Nombre de sièges |
|--------------------------|------------------|
| moins de 10 000          | 11               |
| 10 000 à 20 000          | 17               |
| 20 001 à 40 000          | 23               |
| 40 001 à 70 000          | 29               |
| 70 001 à 100 000         | 33               |
| 101 000 à 150 000        | 37               |
| 151 000 à 200 000        | 41               |
| plus de 200 000          | 45               |

#### Nombre de conseillers communaux siégeant au conseil de cercle au prorata de la population de la commune au recensement

| Population de la commune | Nombre de sièges |
|--------------------------|------------------|
| moins de 20 000          | 2                |
| 20 000 à 50 000          | 3                |
| 50 001 à 100 000         | 4                |
| Plus de 100 000          | 5                |

#### Nombre de conseillers de cercle siégeant à l'assemblée régionale au prorata de la population du cercle au recensement

| Population du cercle | Nombre de sièges |
|----------------------|------------------|
| moins de 100 000     | 2                |
| 100 000 à 200 000    | 3                |
| plus de 200 000      | 4                |

Source : Ongoïba, 2006, 85-91

## Annexe no 8

### Les organes d'orientation et d'appui à la réforme

#### Les Comités locaux d'orientation (CLO)

**Membres des comités :**

- Préfet (président)
- Représentants du conseil communal
- Représentants du conseil de cercle
- Représentants des Chambres d'agriculture, de commerce et de métiers
- Représentants des ONG qui viennent en appui à la décentralisation sur le terrain

**Mandat :**

- Approuver le programme du CCC
- Suivre et évaluer les tâches du CCC

#### Les Comités régionaux d'orientation (CRO)

**Membres des comités :**

- Haut-commissaire (président)
- Préfets
- Représentants de l'assemblée régionale
- Représentants des Chambres d'agriculture, de commerce et de métiers
- Représentants des ONG qui viennent en appui à la décentralisation sur le terrain

**Mandat :**

- Orienter, coordonner et évaluer le dispositif d'appui à la conception et à la mise en œuvre des PDESC

#### Le Comité national d'orientation (CNO)

**Membres du Comité :**

- Représentants du MATCL (président)
- Représentants de la DNCT
- Représentants de l'ANICT
- Représentants des ministères sectoriels
- Représentants de l'Association des municipalités du Mali (AMM)
- Représentants des Chambres d'agriculture, de commerce et de métiers
- Représentants des Comités de coordination des actions des ONG (CCA/ONG) et du secrétariat de coordination des ONG (SECO/ONG)

**Mandat :**

- Veiller au bon fonctionnement du dispositif d'appui à la décentralisation
- Coordonner les programmes de développement des collectivités territoriales avec ceux des ministères sectoriels
- Coordonner les projets mis en œuvre par les différents intervenants

## L'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT)

### Composition de l'ANICT :

- L'Agence est dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière
- La direction générale est rattachée au MATCL et les antennes régionales sont placées sous la tutelle des CRO
- Le conseil d'administration est composé des représentants du gouvernement et des bailleurs de fonds internationaux

### Mandat :

- Gérer les subventions du FICT destinées aux investissements locaux programmés par les collectivités territoriales
- Répartir les enveloppes budgétaires par région et attribuer les droits de tirage
- Assurer le suivi de l'utilisation des fonds

### Mécanisme de réalisation des infrastructures et équipements Grâce à l'appui financier de l'ANICT

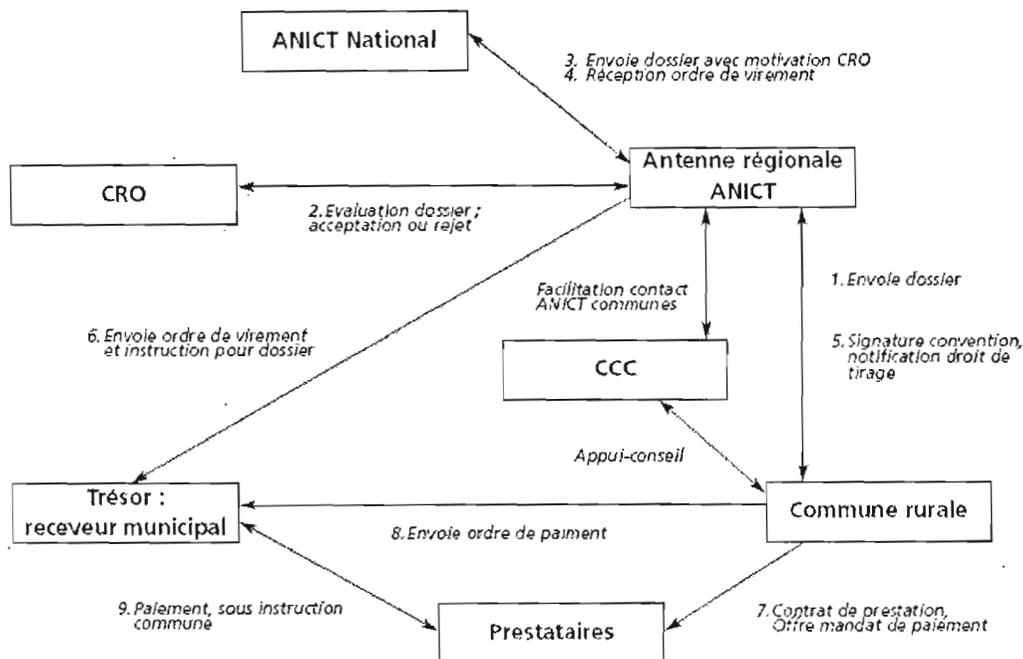


Schéma tiré de : Hilhorst et Baltissen, 2004, 37

### Organisation des pouvoirs de tutelle

| Niveaux | Organes élus                                 | Représentants de l'Etat                         | Organes d'orientation         |
|---------|--|---|-------------------------------|
| Etat    | Haut conseil des collectivités territoriales | Ministre chargé des collectivités territoriales | Comité national d'orientation |
| Région  | Assemblée régionale                          | Haut commissaire                                | Comité régional d'orientation |
| Cercle  | Conseil de cercle                            | Préfet  | Comité local d'orientation    |
| Commune | Conseil communal                             | Sous-préfet                                     |                               |

———> Assistance conseil à la demande de la collectivité  
 - - - -> Contrôle de légalité

Schéma tiré de : Dicko, 2004, 71

### La Cellule de coordination nationale (CCN)

#### Composition de la CCN :

- Organe rattaché à la DNCT du MATCL
- Cinq cadres de la CCN sont déployés dans chaque région

#### Mandat :

- Coordonner les appuis apportés aux CCC
- Organiser des ateliers de réflexion
- Mettre à disposition des outils d'élaboration de plans d'appui
- Faire le suivi des interventions et de leurs impacts sur le terrain

### Les comités de suivi régionaux (CSR)

Il s'agit d'une instance décisionnelle faisant le relais entre la CCN et les CCC. Nous ne présentons pas de schéma pour ces organes puisque leur fonctionnement demeure relativement flou et varie d'une région à l'autre tout dépendant de son opérateur.

### Les centres de conseil communal (CCC)

#### Composition du CCC :

- Le Mali compte 46 CCC qui sont animés par 28 opérateurs différents (pour la plupart des firmes de consultants, des ONG nationales ou internationales et des agences gouvernementales d'aide au développement)

#### Mandat :

- Conseiller les élus dans la phase de démarrage des communes
- Épauler les maires dans l'élaboration et la mise en œuvre du PDESC
- Créer un réseau entre les communes et les prestataires disponibles sur le terrain (opérateurs privés, bureaux d'étude, services déconcentrés, ONG, etc.)

Sources : Ongoïba, 2006 ; Hilhorst et Baltissen, 2004, 27-39

## Annexe no 9

### Formalités administratives et dépenses encourues par les candidats au lotissement : l'exemple de Sanankoroba

#### Coût moyen du titre foncier dans la commune de Sanankoroba

| Ordre | Titre d'opération                                  | Coût moyen (en Fcfa)        |
|-------|--|-----------------------------|
| 1     | Achat du terrain auprès des paysans                | 225 000/ha                  |
| 2     | Levée topographique et confection du plan          | 75 000/forfait              |
| 3     | Insertion de l'avis d'enquête commodo et incommodo | 17 500                      |
| 4     | Déplacement des enquêteurs                         | 30 000                      |
| 5     | Signature du sous-préfet                           | 7 500                       |
| 6     | Signatures du chef de village et des conseillers   | 15 000                      |
| 7     | Cahier des charges des concessions rurales         | 3 500                       |
| 8     | Enregistrement au bureau du domaine (timbre)       | 1 250                       |
| 9     | Redevances des concessions rurales (pour cinq ans) | 50 000                      |
| 10    | Insertion de l'avis d'immatriculation              | 17 500                      |
| 11    | Insertion de l'avis de bornage                     | 17 500                      |
| 12    | Frais d'opérations de bornage                      | 75 000                      |
| 13    | Prix de cession du terrain par l'Etat              | 360 000                     |
| 14    | Frais d'enregistrement                             | 54 000                      |
| 15    | Frais de timbres                                   | 6 000                       |
| 16    | Frais de mutation                                  | 5 240                       |
|       | <b>Montant total</b>                               | <b>959 990<sup>49</sup></b> |

<sup>49</sup> Ce tableau ne concerne que les demandeurs ayant fait eux-mêmes leurs démarches pour obtenir un lot. Ceux qui ont préféré avoir recours aux services d'un intermédiaire ont dû déboursier 350 000 Fcfa/ha supplémentaire pour l'obtention du titre provisoire et 325 000 Fcfa/ha en plus pour l'obtention d'un titre foncier définitif.

**Répartition des titres fonciers détenus dans la commune de Sanankoroba  
en fonction des catégories socioprofessionnelles**

| <b>Catégories socioprofessionnelles</b>           | <b>%</b> |
|---|----------|
| Fonctionnaires et agents d'établissements publics | 40,3 %   |
| État  | 35,44%   |
| Opérateurs privés                                 | 19,4%    |
| Organisations                                     | 1,88%    |
| Paysans   | 1,49%    |
| Artisans  | 0,75%    |
| Élèves  | 0,37%    |
| Retraités   | 0,37%    |
| Total   | 100%     |

Source : Djiré, 2007, 11-13

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et articles de périodiques

- Ag Aboubacrine A., A. K. Coulibaly, M. Y. Keïta et R. D. Konaré. 2007. *Mali : suivi évaluation participatif pour l'habilitation des collectivités territoriales de la région de Mopti*, [en ligne]. Bamako : Communicances, 18 p. <http://www.snmali.org/publications/etcascare.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Ag Baye, Cheick. 2002. « Déclaration du Mouvement populaire de l'Azawad (MPA) ». In *26 mars 1991 – 26 mars 2001 X<sup>e</sup> anniversaire : bâtissons la mémoire du Mali démocratique*. Bamako : Centre Djoliba, p. 455.
- Ag Mohamedoun, Oumar. 2005. « La fixation des populations tamacheq nomades sur les terres agro-pastorales : cas du site d'Erin-Tedjeft ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, sous la dir. de Gerti Hesselting et Barbara Oomen. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 263-280.
- Association des municipalités du Mali (AMM) et Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT). 2006. *Guide de la coopération décentralisée au Mali*, [en ligne]. Bamako : Coopération française/Programme africain de gouvernance locale (PAGL), 50 p. <http://www.cercoop.org/fiches/guidecoopdecMali.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Amselle, Jean-Loup. 1978. « La conscience paysanne : la révolte de Ouolossébougou (juin 1968, Mali) ». *Revue canadienne des études africaines*, vol. 12, no 3, p. 339-355.
- \_\_\_\_\_. 1985. « Socialisme, capitalisme et pré-capitalisme au Mali (1960-1982) ». In *Contradictions of Accumulation in Africa : studies in economy and state*, sous la dir. de Henry Bernstein et Bonnie K. Campbell. Beverly Hills : Sage, p. 249-266.
- \_\_\_\_\_. 1996. « Le N'ko au Mali. ». *Cahiers d'études africaines*. vol. 36, no 4, p. 823-826.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Branchements : anthropologie de l'universalité des cultures*. Paris : Flammarion, 265 p.
- \_\_\_\_\_. 2002. « Les usages politiques du passé : le N'ko et la décentralisation administrative au Mali ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné.

- Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 9-33.
- Amselle, Jean-Loup et Emmanuel Grégoire. 1987. « Complicité et conflits entre bourgeoisie d'État et bourgeoisie d'affaire ». In *L'État contemporain en Afrique*, sous la dir. d'Emmanuel Terray. Paris : L'Harmattan, p. 23-47.
- Arnoldi, Mary Jo. 2003. "Symbolically Inscribing the City: Public Monuments in Mali (1995-2002)". *African Arts*, vol. 36, no 2, p. 56-96.
- Bâ, Boubacar. 2008. « Perceptions des acteurs sur les limites du développement ». In *Pouvoirs, ressources et développement dans le Delta central du Niger*. Bamako : La Sahélienne ; Paris : Karthala, p. 79-107.
- Badie, Bertrand. 1992. *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris : Fayard, 334 p.
- Bagayogo, Shaka. 1987. « L'État au Mali : représentation, autonomie et mode de fonctionnement ». In *L'État contemporain en Afrique*, sous la dir. d'Emmanuel Terray. Paris : L'Harmattan, p. 91-122.
- \_\_\_\_\_. 1989. « Lieux et théorie du pouvoir dans le monde mandé : passé et présent ». *Cahier des sciences humaines*, vol. 25, no 4, p. 445-460.
- \_\_\_\_\_. 1992. « Littérature orale et légitimation politique au Mali (1960-1990) ». In *Construction identitaire : questionnements théoriques et études de cas*, Actes du 6<sup>e</sup> colloque du CÉlat (mai 1992), sous la dir. de Bogumil Jewsiewicki et Jocelyn Létourneau. Québec : Université Laval, p. 31-52
- Bagayoko, Issa. 2005. *L'Afrique à l'épreuve de la décentralisation : les enjeux de la transformation foncière au Mali*, [en ligne]. Maputo : Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), 24 p.  
[http://www.codesria.org/Links/conferences/general\\_assembly11/papers/bakayoko.pdf](http://www.codesria.org/Links/conferences/general_assembly11/papers/bakayoko.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).
- Bamba, Mahmoud Karamogo. 2007. « La redevabilité du pouvoir vue par un chef traditionnel » (propos recueillis par Richard Toé). In *Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ?*, Actes du Colloque de Bamako (du 23 au 25 janvier 2007) sous la dir. de Ousmane Sy, Michel Sauquet et Martin Vielajus. Bamako : Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG)/Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique/Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA), p. 167-173.

- Barrière, Catherine et Olivier. 2002. *Un droit à inventer : foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger (Mali)*. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), 476 p.
- Baudais, Virginie et Grégory Chauzal. 2006. « Les partis politiques et "l'indépendance partisane" d'Amadou Toumani Touré ». *Politique africaine*, no 104, p. 61-80.
- Bayart, Jean-François. 1981. « Le politique par le bas en Afrique noire ». *Politique africaine*, no 1, p. 53-83.
- \_\_\_\_\_. 1983. « La revanche des sociétés africaines ». *Politique africaine*, no 11, p. 95-127.
- \_\_\_\_\_. 1989. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayard, 439 p.
- \_\_\_\_\_. 1996. « L'historicité de l'État importé ». In *La greffe de l'État*. Paris : Karthala, p. 11-39.
- Beeler, Sabrina. 2006. *Conflits entre agriculteurs et éleveurs au nord-ouest du Mali*, [en ligne]. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 36 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12533FIIED.pdf> (consulté le 13 août 2009)
- Bélanger, Sylvie. 1996. « L'aide alimentaire à l'Afrique en contexte d'ajustement structurel dans les années 1980: sécurisation alimentaire des populations et croissance économique. L'exemple de l'aide alimentaire du Canada au Mali (1981-1991) ». Thèse de doctorat en sciences politiques, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2 v.
- Benjamin, Charles E. 2008. "Legal Pluralism and Decentralization: Natural Resource Management in Mali". *World Development*, vol. 36, no 11, p. 2255-2276.
- Béridogo, Bréhima. 1997. « Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées ». *Le bulletin de l'APAD* [en ligne]. no 14. <http://apad.revues.org/document581.html>
- \_\_\_\_\_. 1998. « Compétition des acteurs sociaux pour le contrôle du pouvoir et des ressources dans la commune rurale de Zégoua (Mali) ». *Le bulletin de l'APAD*, [en ligne]. no 16. <http://apad.revues.org/document536.html> (consulté le 23 février 2009)
- \_\_\_\_\_. 2003. « Les interactions rurales et urbaines dans le site périurbain de Moribabugu (Mali) ». *Recherches Africaines*, [en ligne]. no 2. <http://www.recherches-africaines.net/document.php?id=156>.

- \_\_\_\_\_. 2006. « Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 199-217.
- Berthé, Yafong et Dieneba Cissé. 2008. *Analyse sur les régimes fonciers au Mali : droits à la propriété, à l'accès et à la gestion des ressources naturelles dans le contexte du transfert et gestion au Sahel*, [en ligne]. Bamako : Intercoopération, 70 p. [http://www.dicsahel.org/capit/DIC\\_PT36\\_Etude%20RRI%20Mali.pdf](http://www.dicsahel.org/capit/DIC_PT36_Etude%20RRI%20Mali.pdf) (consulté le 13 août 2009)
- Berthomé, J., P.-M. Bosc, B. Losch et M.-R. Mercoiret. 2003. « Le grand saut des organisations de producteurs africains: de la production sous tutelle à la mondialisation. ». In *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, sous la dir. de René Billaz, Tarik Dahou et Marc Totté. Dakar : ENDA GRAF ; Paris : COTA/Karthala, p. 147-164.
- Bertrand, Monique. 1992. « Un an de transition politique : de la révolte à la troisième République ». *Politique africaine*, no 47, p. 9-22.
- \_\_\_\_\_. 1994. *La question foncière dans les villes du Mali : marchés et patrimoines*. Paris : Karthala/Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM), 326 p.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise*. Coll. « Grafigéo », no 8. Paris : PRODIG, 110 p.
- \_\_\_\_\_. 1999b. « Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako ». In *Afrique : les identités contre la démocratie ?*, sous la dir. de René Otayek. La Tour-d'Aigues (France) : Éditions de l'Aube, p. 23-40.
- \_\_\_\_\_. 2006. « Foncier débridé/foncier bloqué. Enjeu récent de la décentralisation ou alternance central dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes ? ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p.179-198.

- Bierschenk, Thomas et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.). 1998. *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala, 296 p.
- Bingen, James R. 2000. "Prospects for Development and Democracy in West Africa : Agrarian Politics in Mali" In *Democracy and Development in Mali*. East Lansing : Michigan State University Press, p. 349-366.
- Blondiaux, Loïc, Gérard Marcou et François Rangeon (dir.). 1999. *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*. Paris : Presses universitaires de France (PUF), 424 p.
- Bocoum, A., K. Cochrane, M. Diakite et O. Kane. 2003. *L'inclusion sociale pour une gestion équitable et durable des ressources naturelles : deux expériences au Mali*, [en ligne]. Coll. « Securing the commons », no 7. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 45 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/9257IIED.pdf> consulté le 13 août 2009)
- Boilley, Pierre. 1999. « La révolte de 1990, ou la renaissance d'une histoire touarègue ». In *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain*. Paris : Karthala, p. 407-533.
- Bouju, Jacky. 2000. « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) ». In *Logiques identitaires, logiques territoriales*, sous la dir. de Marie-José Jolivet. La Tour d'Aigues (France) : Éditions de l'Aube/Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 143-163.
- Bourdarias, Françoise. 2006. « La décentralisation, la coutume et la loi. Les constructions imaginaires d'un conflit à la périphérie de Bamako (Mali) ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 221-238.
- Bratton, Michael, Massa Coulibaly et Fabiana Machado. 2000. "Popular Perceptions of Good Governance in Mali". *Afrobarometer*, [en ligne], no. 9, 58 p. [www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo9.pdf](http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo9.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).
- Camara, Seydou. 2002. « La décentralisation au Manden : cas des communes rurales de Bakumana, Minijan, Nyagadina et de la commune urbaine de Karan ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 35-90.

- \_\_\_\_\_. 2006. « Terre, pouvoir et décentralisation au Manden ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 145-163.
- Caspari, U., F. Dumont et E. Lodenstein. 2007. *Mali : La commune en chiffre : besoin et réalité*, [en ligne]. Bamako : Communicances, 28 p. <http://www.pact-mali.org/images/docsdownload/caspari%20comm%20chiff.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Commissariat au développement institutionnel. 2007. *État de mise en œuvre du programme de développement institutionnel et de la politique nationale de décentralisation*. Bamako : Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et des relations avec les institutions, 38 p.
- Centre Djoliba. 2000. *Aperçu sur la décentralisation et le développement local au Mali*. Bamako : Centre Djoliba, 52 p.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Les premiers pas du contrôle citoyen de la démocratie communale au Mali*, Actes de « l'Espace communal d'interpellation démocratique » (ECID) de Sikasso (6-8 novembre 2001). Bamako : Centre Djoliba, 97 p.
- \_\_\_\_\_. 2002. *26 mars 1991 – 26 mars 2001 X<sup>e</sup> anniversaire : bâtissons la mémoire du Mali démocratique*. Bamako : Centre Djoliba, 478 p.
- Châu, Lê. 1992. « Politiques économiques et crises durant les 30 années d'indépendance ». *Politique africaine*, no 47, p. 31, p. 31-42.
- Chauveau, Jean-Pierre. 1994. « Participation paysanne et populisme bureaucratique : essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement ». In *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, sous la dir. de Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne Delville. Paris : Karthala ; Marseille : Association euro-africaine pour l'anthropologie du développement (APAD) ; Genève : Institut universitaire d'études du développement (IUED), p. 25-60.
- Cissé, A., H. Diabaté, D. Ballo, G. Baltissen, M. Heus et T. Hilhorst. 2003a. *Soutenir la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rurale au Mali : thèmes d'actualité*, [en ligne]. Bamako : Centre Djoliba ; Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), 68 p. [http://www.kit.nl/net/KIT\\_Publicaties\\_output/ShowFile2.aspx?e=594](http://www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/ShowFile2.aspx?e=594) (consulté le 11 janvier 2009).

- \_\_\_\_\_. 2003b. *Soutenir la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali : Boîte à Outil*, [en ligne]. Bamako : Centre Djoliba ; Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), 120 p. [http://www.kit.nl/net/KIT\\_Publicaties\\_output/ShowFile2.aspx?e=595](http://www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/ShowFile2.aspx?e=595) (consulté le 11 janvier 2009).
- Cissé, Ali. 2006. *Mali : une démocratie à refonder*. Paris : L'Harmattan, 206 p.
- Cissé, F., S. Diakité et H. Sidibé. 2007. *Mali : les perceptions des citoyens comme baromètre de la gouvernance locale*, [en ligne]. Bamako : Communicances, 18 p. <http://www.pact-mali.org/images/stories/april08/downloads/cisse%20percept.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Cissé, H. B., S. I. Maïga et S. Bartholomeeussen. 1999. *Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali*, [en ligne]. Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM). <http://www.ecdpm.org/> (consulté le 11 janvier 2009).
- Cissé, Salmana. 1999. « Décentralisation et développement dans le Delta intérieur du Niger (Mopti, République du Mali) ». In *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*, sous la dir. d'André Bourgeot. Paris : Karthala, p. 137-150.
- Cissé, Youssouf Tata et Wâ Kamissoko. 1988. *La grande geste du Mali : des origines à la fondation de l'Empire*. Paris : Karthala/Association pour la recherche scientifique en Afrique noire (ARSAN), 428 p.
- Clark, Andrew F. 2000. "From Military Dictatorship to Democracy : The Democratization Process in Mali" In *Democracy and Development in Mali*, sous la dir. de R. James Bingen, David Robinson et John M. Staatz. East Lansing (États-Unis) : Michigan State University Press, p. 251-264.
- Coll, Jérôme. 1997. « Des dynamiques villageoises au service d'une démocratie décentralisée : le cas de Mali Sud ». *Le bulletin de l'APAD* [en ligne]. no 14. <http://apad.revues.org/document583.html> (consulté le 23 février 2009)
- Coquery-Vidrovitch, Catherine. 1991. « Mali 1991 : l'ouverture démocratique est-elle possible ? ». *Bulletin de l'Association canadienne des études africaines*, printemps 1991, p. 18-25.
- Coulibaly, Amadi et Thea Hilhorst. 2004. *La mise en place de la décentralisation au Mali : cas de deux communes rurales*, [en ligne]. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 33 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/9330FIIED.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).

- Coulibaly, Bréhima Lamine. 1998. « Les problèmes de regroupement de villages en communes rurales : cas des communes rurales de l'arrondissement de Sanando/cercle de Baraouéli/Ségou ». Mémoire, Bamako, École normale supérieure, 64 p.
- Coulibaly, C., C. Dakouo, K. Diarra, M. Fané, D. Koné, B. Lootvoet, S. Mesplé-Somps, B. Traoré et D. Diamouténé. 1998. « La décentralisation : contexte général et réalité sikassoise ». In *L'économie locale de Sikasso, Mali*. Paris : Club du Sahel/Association de gestion du Programme de développement municipal (AGPDM), p. 74-86.
- Coulibaly, Cheibane. 2007. *L'État et la décentralisation au Mali*, [en ligne]. Bruxelles : Centre d'études de la coopération internationale et du développement (CECID), 18 p. <http://www.ulb.ac.be/socio/cecid/PDF/071123Coulibaly.pdf> (consulté le 20 janvier 2009)
- Coulibaly, Chéibane et Bakary Diakité. 2004. *La question foncière au Mali : proposition pacifique et durable des ressources foncières au Mali*, [en ligne]. Bamako : Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP), 25 p. [http://www.aopp-mali.org/IMG/pdf/Foncier\\_Amende\\_Final\\_Edite.pdf](http://www.aopp-mali.org/IMG/pdf/Foncier_Amende_Final_Edite.pdf) (consulté le 23 janvier 2009)
- Coulibaly, Chéibane et Gerti Hesseling. 1992. *Note sur la problématique foncière et la décentralisation au Mali*. Bamako : Institut malien de la recherche appliquée au développement (IMRAD) ; Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC), 58 p.
- Couloubaly, Pascal Baba. 2004. *Le Mali d'Alpha Oumar Konaré : ombres et lumières d'une démocratie en gestation*. Paris : L'Harmattan, 200 p.
- Daum, Christophe et Céline Le Guay. 2005. « Le Mali, sa démocratisation et ses émigrés ». *Hommes et migrations*, no 1256, p. 103-114.
- De Bruyne, Paul et Olivier Nkulu Kabamba. 2001. *La gouvernance nationale et locale en Afrique subsaharienne*. Paris : L'Harmattan, 166 p.
- De Langen, Maaike. 2005. « Réponses complémentaires à une même question : la décentralisation au Mali à travers l'expérience du lotissement de Douentza ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, sous la dir. de Gerti Hesseling et Barbara Oomen. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 117-152.
- De Leener, Philippe. 1999. *Planification locale, développement local, gestion des ressources naturelles et décentralisation : des plans d'action locaux comme instrument d'apprentissage pour une démocratie locale imaginative ?*, [en ligne].

Bamako : Programme national d'action environnemental (PNAE) ; Paris : Club du Sahel. [http://www.inter-mondes.org/IMG/pdf/1-Clube\\_Sahel\\_1999\\_PARTIE\\_2\\_Chap1.pdf](http://www.inter-mondes.org/IMG/pdf/1-Clube_Sahel_1999_PARTIE_2_Chap1.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).

De Villers, Gauthier. 2003. « L'État en Afrique et les lignes de force de l'évolution des politiques de coopération internationale ». In *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, sous la dir. de René Billaz, Tarik Dahou et Marc Totté. Dakar : ENDA GRAF ; Paris : COTA/Karthala, p. 37-53.

Déloye, Yves. 2007. *Sociologie historique du politique*, 3<sup>e</sup> édition. Coll. « Repères ». Paris : La Découverte, 121 p.

Demante, Marie-Jo. 2004. « Le PADL-Gao : une tentative d'articulation entre développement local et décentralisation ». In *L'appui au développement local et les nouveaux enjeux de la décentralisation au Mali*, [en ligne]. Paris : Institut des recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM), 17 p. [http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Decentralisation%20Mali\\_IRAM%202004.pdf](http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Decentralisation%20Mali_IRAM%202004.pdf) (consulté le 23 février 2009)

\_\_\_\_\_. 2005. « Crise, développement local et décentralisation dans la région de Gao (Mali) ». *Afrique contemporaine*, no. 215, p. 195-217.

Dembélé, Arouna. 2005. « Décentralisation et gestion des ressources naturelles au Mali : la mare Boro ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, sous la dir. de Gerti Hesseling et Barbara Oomen. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 215-242.

Dembélé, Djibonding. 2005. « Réforme législative et pratiques administratives : la tutelle sur les communes rurales de Yélékébougou et Sanankoroba ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, sous la dir. de Gerti Hesseling et Barbara Oomen. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 153-182.

Dembélé, Kary. 1981. « La dimension politique du développement rural ». In *Le Mali : le paysan et l'État*, sous la dir. de Moussa Cola Cissé et Pierre Jacquemot. Paris : L'Harmattan, p. 103-130.

Diakité, Bah. 2002. « Études de cas dans le cercle de Kolondiéba ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 91-129.

\_\_\_\_\_. 2006. « La décentralisation dans les communautés rurales du cercle de Kolondiéba (Mali). Vérité des urnes et hiérarchisation sociale ». In

*Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 165-178.

Diarra, Amadou Baba. 1995b. « Mali-Sud : quand les paysans se lancent dans la gestion... » In *“On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt”*. *Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation*. Bamako : Association Djoliba/Fondation Charles Léopold Mayer (FPH), p. 71-74.

Diarrah, Cheick Oumar. 1990. *Le Mali : bilan d'une gestion désastreuse*. Paris : L'Harmattan, 206 p.

\_\_\_\_\_. 1991. *Vers la Troisième République du Mali*. Paris : L'Harmattan, 233 p.

\_\_\_\_\_. 1996. *Le défi démocratique au Mali*. Paris : L'Harmattan, 313 p.

Diarra, Tiéman. 1990. « Les organisations paysannes et les tons villageois ». In *Le Mali : les défis du développement à la base*. Montréal : SUCO, p. 69-71.

Diawara, A., B. Diouf, G. Logié et C. Majerowicz. 2004. *Évaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali*, [en ligne]. Boulogne (France) : Institutions et Développement (I&D), 212 p. [http://www.uncdf.org/francais/local\\_development/uploads/evaluations/mali\\_rapport\\_definitif.pdf](http://www.uncdf.org/francais/local_development/uploads/evaluations/mali_rapport_definitif.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).

Diawara, Mahamadou. 2007. *Le “prix de la vie” : impôts et taxes dans la commune de Sirakorola (cercle de Koulikoro, Mali)*, [en ligne]. Coll. « Étude récit », no 18. Ouagadougou : Laboratoire citoyennetés, 27 p. [http://www.ace-recit.org/rapport\\_ace/ETU18\\_PriVie\\_Diawara\\_Mali.pdf](http://www.ace-recit.org/rapport_ace/ETU18_PriVie_Diawara_Mali.pdf) (consulté le 13 août 2009)

Dicko, Abdel Kader et Moussa Djiré. 2007. *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*. Paris : Karthala, 280 p.

Dicko, Allaye Biréma. 2004. « Expériences de mobilisation financière des communes rurales du Mali ». In *Financer la décentralisation rurale : taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, sous la dir. de Thea et Gerard Baltissen, [en ligne]. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), p. 70-92 [http://www.kit.nl/net/KIT\\_Publicaties\\_output/showfile.aspx?e=602](http://www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/showfile.aspx?e=602) (consulté le 11 janvier 2009).

Dicko, El Hadj Mahmoud. 2007. « La gestion des biens publics : le cas des États musulmans du Mali ». In *Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour*

- l'Afrique ?*, Actes du Colloque de Bamako (du 23 au 25 janvier 2007) sous la dir. de Ousmane Sy, Michel Sauquet et Martin Vielajus. Bamako : Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG)/Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique/Centre d'Expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA), p. 101-108.
- Diouf, Mamadou. 2008. « Développement local, cultures communautaires et recompositions institutionnelles ». In *Développement local, gouvernance territoriale : enjeux et perspectives*, sous la dir. de Amadou Diop. Paris : Karthala, p. 147-163.
- Djiré, Moussa. 2004. *Mythes et réalités de la gouvernance locale : l'expérience de la commune rurale de Sanankoroba, Mali*, [en ligne]. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 38 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/9502FIIED.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- \_\_\_\_\_. 2005. « Un peuple, un but, une foi... mais plusieurs droits ? Dynamiques locales et sécurisation foncière dans un contexte de décentralisation à Sanankoroba ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, sous la dir. de Gerti Hesseling et Barbara Oomen. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 29-74.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Les paysans maliens exclus de la propriété foncière ? Les avatars de l'appropriation par le titre foncier*, [en ligne]. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 22 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12538FIIED.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT). 2003. *Notes d'expériences des projets d'appui aux communes rurales de Tombouctou et Mopti*, Atelier de capitalisation des projets d'appui aux communes rurales de Tombouctou et Mopti (le 20-21 novembre 2003) au Palais des Congrès de Bamako, [en ligne]. Bamako, 56 p. [http://www.uncdf.org/francais/local\\_development/uploads/other/Etude\\_pauvrete\\_PACRT\\_Mali.pdf](http://www.uncdf.org/francais/local_development/uploads/other/Etude_pauvrete_PACRT_Mali.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).
- Docking, Timothy W. 1997. "Mali. The roots of Democracy's Success". In *L'Afrique politique 1997 : revendication populaires et recompositions politiques*. Paris : Karthala, p. 191-212.
- Doquet, Anne. 2006. « Décentralisation et reformulation des traditions en pays dogon. Les manifestations culturelles des communes de Dourou et Sangha ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga

- Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 303-319.
- Dorier-Apprill, Élisabeth. 2002. « Gestion de l'environnement urbain et municipalisation en Afrique de l'Ouest : le cas de Mopti (Mali) ». In *Entre local et global : gérer la ville ?* La Tour d'Aigue (France) : Éditions de l'Aube/Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 119-134.
- Dorier-Apprill, Élisabeth et Cécile van den Avenne. 2003. « Traditions orales et citadinité : les enjeux de l'histoire urbaine à Mopti (Mali) ». In *Patrimoines et développement dans les pays tropicaux*, Actes des 9<sup>e</sup> Journées de géographie tropicale de La Rochelle (13-14 septembre 2001), sous la dir. de Patrice Cosaert et François Bart. Coll. « Espaces tropicaux », no 18. Pessac (France) : Dynamiques des milieux et des sociétés dans les espaces tropicaux (DYMSET), p. 557-568.
- Dramé, Tiébébé. 1995. « La crise de l'État ». In *L'Afrique Maintenant*, sous la dir. de Stephen Ellis. Paris : Karthala, p. 333-346.
- Dufour, Frédéric Guillaume et Thierry Lapointe. 2008a. « La sociologie historique néowébérienne : l'effritement de la distinction entre la politique comparée et l'étude des relations internationales » In *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, sous la dir. de Alex Macleod et Dan O'Meara. Outremont (Canada) : Athéna ; Montréal : Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), p. 305-327.
- \_\_\_\_\_. 2008b. « Sociologie historique ». In *Relations internationales : théories et concepts* (3<sup>e</sup> édition), sous la dir. de A. Macleod, E. Dufault et F.-G. Dufour. Outremont (Canada) : Athéna ; Montréal : Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), p. 440-445.
- Élias, Norbert. 1991. *La dynamique de l'Occident*. Paris : Calmann-Lévy, 328 p.
- Elong Mbassi, Jean-Pierre. 2007. « Reconstruction et décentralisation : pour un système de gouvernance légitime dans les États africains ». In *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, sous la dir. de Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro. Paris : Karthala, p. 291-306.
- Fay, Claude. 1995. « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture ». *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 35, no 137, p. 19-53.
- \_\_\_\_\_. 1997a. « La ruralité revue et corrigée par l'État : représentations et traitements du paysannat dans le delta central du Niger (Mali) ». In *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du vingtième siècle*, Acte du colloque de Montpellier

(2-3 avril 1996), sous la dir. de Jean-Marc Gastellu et Jean-Yves Marchal. Paris : Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM), p. 53-77.

- \_\_\_\_\_. 1997b. « Les derniers seront les premiers : peuplements et pouvoirs mandingues et peuls au Maasina (Mali) ». In *Peuls et Mandingues : dialectiques des constructions identitaires*, sous la dir. de Mirjam de Bruijn et Han van Dijk. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 165-191.
- \_\_\_\_\_. 1999. « Pastoralisme, démocratie et décentralisation au Maasina (Mali) ». In *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*, sous la dir. d'André Bourgeot. Paris : Karthala, p. 115-136.
- \_\_\_\_\_. 2000a. « La décentralisation dans un cercle (Tenenkou, Mali) ». In *Logiques identitaires, logiques territoriales*, sous la dir. de Marie-José Jolivet. La Tour d'Aigues (France) : Éditions de l'Aube/Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 121-142.
- \_\_\_\_\_. 2000b. « Des poissons et des hommes : pêcheurs, chercheurs et administrateurs face à la pêche au Maasina (Mali) ». In *Les pêches piroguières en Afrique de l'Ouest : pouvoirs, mobilités, marchés*, sous la dir. de J.-P. Chauveau, E. Jul-Larsen et C. Chaboud. Paris : Karthala/Institut de recherche pour le développement (IRD) ; Bergen : Christian Michelsen Institute (CMI), p. 125-166.
- \_\_\_\_\_. 2002. « Décentralisation et rehiérarchisation des pouvoirs dans le cercle de Ténenkou ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 131-182.
- \_\_\_\_\_. 2005. « Paradigmes de la "coutume" et réalité des pouvoirs au Maasina (Mali) : une matrice coloniale qui perdure ? ». In *Mali-France : regards sur une histoire partagée*, Actes du colloque « Regards croisés France-Mali » (Bamako, janvier 2005). Paris : Karthala ; Bamako : Éditions Donniya, p. 143-160.
- \_\_\_\_\_. 2006. « Introduction : réformes administratives et logiques politiques, ancrages locaux et transnationaux ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 13-36.
- \_\_\_\_\_. 2006. « Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens, pouvoirs communaux. Remodélisations concurrentes. ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque

- « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 103-123.
- Felber, Ruedi, Marie-Laure Müller et Moussa Djiré. 2006. *Le rôle des organisations de la société civile dans la décentralisation : étude exploratoire au Mali*, [en ligne]. Zürich : Eidgenössische Technische Hochschule (ETH)/Nachdiplomstudium für Entwicklungsländer (NADEL), 56 p. [www.cis.ethz.ch/publications/publications/WP\\_30\\_Mali.pdf](http://www.cis.ethz.ch/publications/publications/WP_30_Mali.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).
- Félix, Julien. 1996. « L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles ». *Le bulletin de l'APAD*, [en ligne]. no 11, <http://apad.revues.org/document861.html> (consulté le 3 février 2008).
- Fisette, Jacques. 1990. *La décentralisation dans les pays en développement : points de repères méthodologiques*. Montréal : Villes et développement/Groupe interuniversitaire de Montréal (GIM), 37 p.
- Fourchard, Laurent (dir.). 2007. *Gouverner les villes d'Afrique : État, gouvernement local et acteurs privés*. Paris : Karthala ; Bordeaux : Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN), 180 p.
- Freyss, Jean. 2006. « Partage de compétence et compétences partagées ». In *Affaires locales : de l'espace social communautaire à l'espace public politique*, sous la dir. de Michèle Leclerc-Olive. Paris : Karthala/Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV), p. 37-46.
- Freyss, Jean, Marie-Laure de Noray et Idrissa Sidibé (dir.). 1995. « On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt ». *Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation*. Bamako : Association Djoliba/Fondation Charles Léopold Mayer (FPH), 175 p.
- Geschiere, Peter. 2000. « Le 'politique par le bas'. Les vicissitudes d'une approche ». In *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine*, sous la dir. de Piet Konings, Wim van Binsbergen et Gerti Hesselings. Paris : Karthala ; Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC), p. 93-107.
- Giuffrida, Alessandra. 2005. « Métamorphoses des relations de dépendance chez les Kel Antessar du cercle de Goundam ». *Cahiers d'études africaines*, vol. 45, no 3-4, p. 805-830.
- Gonidec, Pierre-François. 1984. *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 362 p.

- Göran Hydén. 1992. "Governance and the Study of Politics". In *Governance and politics in Africa*. Boulder : L. Rienner, p. 1-26.
- Groupe recherche actions pour le développement (GRAD). 2001. *Potentialités et conflits dans les zones péri-urbaines : le cas de Bamako au Mali*, [en ligne]. Coll. « Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies », no 5. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 30 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/9119IIED.pdf> (consulté le 13 août 2009)
- Grémont, Charles, André Marty, Rhissa ag Mossa, Younoussa Hama Touré. 2004. *Les liens sociaux au Nord-Mali : entre fleuve et dunes*. Paris : Karthala/Institut de recherche et d'application des méthodes de développement (IRAM), 257 p.
- Grémont, Charles. 2005. « Comment les Touaregs ont perdu le fleuve : éclairage sur les pratiques et les représentations foncières dans le cercle de Gao (Mali) ». In *Patrimoines naturels au Sud : territoires, identités et stratégies locales*, sous la dir. de M.-C. Salem Cormier, D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais et B. Roussel. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 237-290.
- Grignon, Claude et Jean-Claude Passeron. 1989. *Le savant et le populaire : misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*. Paris : Seuil, 260 p.
- Hesseling, Gerti et Barbara Oomen. 2005. « La redécouverte du droit : le trajet parcouru ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 5-28.
- Hetland, Øivind. 2008. "Decentralisation and Territorial Reorganisation in Mali: Power and the Institutionalisation of Local Politics". *Norwegian Journal of Geography*, no 62, p. 23-35.
- Hibou, Béatrice. 1999. *La privatisation des États*. Paris : Karthala, 398 p.
- Hilhorst, T., D. Bagayoko, D. Dao, E. Lodenstein et J. Toonen. 2005b. *Building Effective Local Partnerships for Improved Basic Social Services Delivery in Mali*, [en ligne]. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT) ; Bamako : SNV Mali, 32 p. [http://www.snmali.org/publications/brochuresant\\_eng.pdf](http://www.snmali.org/publications/brochuresant_eng.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).
- Hilhorst, Thea et Elsbet Lodenstein (dir.). 2008. *Réaliser le transfert de compétences dans le domaine de la santé : l'expérience de Koulikoro au Mali*, [en ligne]. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), 64 p. [http://www.kit.nl/net/KIT\\_Publicaties\\_output/ShowFile2.aspx?e=1425](http://www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/ShowFile2.aspx?e=1425) (consulté le 11 janvier 2009).

- Hilhorst, Thea et Gerard Baltissen (dir.). 2004. *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, [en ligne]. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), 88 p. <http://www.snmali.org/publications/snvfrancais358.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Holder, Gilles. 2004. « La cité comme statut politique : places publiques, pratiques d'assemblée et citoyenneté au Mali ». *Journal des africanistes*, [en ligne]. vol. 74, no 1-2. <http://africanistes.revues.org/document537.html> (consulté le 23 janvier 2009)
- \_\_\_\_\_. 2006. « Entre cité-État et cité musulmane. La commune imaginée à Djenné à l'heure de la décentralisation malienne. ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 279-301.
- Husson, Bernard. 2004. « La coopération décentralisée, quelles contributions au renforcement des collectivités locales maliennes ? ». In *L'appui au développement local et les nouveaux enjeux de la décentralisation au Mali*, [en ligne]. Paris : Institut des recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM), 9 p. <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Decentralisation%20Mali%20IRAM%202004.pdf> (consulté le 23 février 2009)
- Idelman, Eric. 2009. *Décentralisation et limites foncières au Mali: Le cas du cercle de Kita*, [en ligne]. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 27 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12558FIIED.pdf> (consulté le 13 août 2009)
- Jaglin, Sylvie et Alain Dubresson. 1993. « Gérer la ville : décentralisation, participation, démocratie ? ». In *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*. Paris : Karthala, p. 295-305.
- Joldersma, R., T. Hilhorst, S. Diarra, L. Coulibaly et J. Vlaar. 1996. *Siwaa, la brousse sèche : expérience de gestion du terroir villageois au Mali*, [en ligne]. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), 80 p. [http://www.kit.nl/net/KIT\\_Publicaties\\_output/showfile.aspx?e=1499](http://www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/showfile.aspx?e=1499) (consulté le 11 janvier 2009).
- Jonckers, Danielle. 1994. « Le mythe d'une tradition communautaire villageoise dans la région Mali-Sud ». In *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, sous la dir. de Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne Delville. Paris : Karthala ; Marseille : Association euro-africaine pour l'anthropologie du

développement (APAD); Genève : Institut universitaire d'études du développement (IUED), p. 121-134.

Jourdam, Hélène. 2007. « Le dispositif financier de la décentralisation ». In *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, sous la dir. de Jean Lapèze. Paris : L'Harmattan ; Rabat : Économie critique, p. 227-237.

Kassibo, Bréhima. 1994. « L'union régionale des coopératives de pêcheurs de la région de Mopti : les raisons d'un échec ». In *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, sous la dir. de Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne Delville. Paris : Karthala ; Marseille : Association euro-africaine pour l'anthropologie du développement (APAD) ; Genève : Institut universitaire d'études du développement (IUED), p. 221-234.

\_\_\_\_\_. 1997. « La décentralisation au Mali : état des lieux ». *Le bulletin de l'APAD*, [en ligne]. no 14, <http://apad.revues.org/document579.html> (consulté le 3 février 2008).

\_\_\_\_\_. 2006. « Mali : une décentralisation à double vitesse ? *Ka mara la segi so* ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 67-95.

Keïta, A., M. Djiré, K. Traoré, K. Traoré, D. Dembelé, A. Dembelé, M. Samassekou et M. Doumbo. 2008. *Communautés locales et « manne aurifère » : les oubliées de la législation minière malienne*, [en ligne]. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 43 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12554FIIED.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).

Keïta, Amadou. 2005. « Au détour des pratiques foncières à Bancoumana ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, sous la dir. de Gerti Hesselting et Barbara Oomen. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 75-115.

Keïta, Kalifa. 1998. « Conflict and Conflict Resolution in the Sahel: The Tuareg Insurgency in Mali ». *Small Wars & Insurgencies*, vol. 9, no 3, p.102-128.

Keïta, Mobido. 2006. *La vie associative et son importance dans la construction démocratique en Afrique*, [en ligne]. Bamako : Réseau réussir la décentralisation au Mali. <http://penserpouragir.org/auteur/modibo-keita,109.html> (consulté le 9 août 2009)

- Kintz, Danièle et Yveline Poncet. 1997. « Les idées et les images de territoires dans le Delta Central du Niger, au Mali ». In *Le territoire, lien ou frontière ? : identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*, Actes du colloque de Paris (du 2-4 octobre 1995), sous la dir. de Joël Bonnemaïson, Luc Cambrézy et Laurence Bourgeois. Paris : Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM), p. 165-173.
- Kintz, Danièle, Yveline Poncet et Jacques Quensière. 1997. « Systèmes transformables, ruralité durable dans le delta central du Niger (Mali) ». In *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du vingtième siècle*, Acte du colloque de Montpellier (2-3 avril 1996), sous la dir. de Jean-Marc Gastellu et Jean-Yves Marchal. Paris : Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM), p. 417-436.
- Klute, Georg. 1999. « De la chefferie administrative à la parasouveraineté régionale ». In *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*, sous la dir. d'André Bourgeot. Paris : Karthala, p. 167-181.
- \_\_\_\_\_. 2002. « Décentralisation et para-étatisme dans le Nord du Mali ». In *Décentralisation et savoir local en Afrique*, Actes du colloque de Bamako (16-18 février 2002), sous la direction de M. Diawara, [en ligne]. Bamako : Point Sud, 10 p. <http://www.kidal.info/docs/DECENTR.DOC> (consulté le 15 août 2009).
- Konaré, Alpha Oumar. 2004. *Un africain du Mali*, entretiens avec Bernard Catanéo. Paris : Cauris, 176 p.
- Konaté, Doulaye. 1998. « Problématique de la gestion foncière au Mali : héritages et dynamiques actuelles ». In *Des historiens africains en Afrique. L'histoire d'hier et d'aujourd'hui : logiques du passé et dynamiques actuelles*, sous la dir. de Catherine Coquery-Vidrovitch, Odile Georg et Hervé Tenoux. Cahier « Afrique noire », no 17-18. Paris : L'Harmattan, p. 67-91.
- \_\_\_\_\_. 2006a. « Monuments et statues de Bamako : lieux de mémoire nationaux ? ». In *Travail de mémoire et construction nationale au Mali*. Paris : L'Harmattan, p. 69-93.
- \_\_\_\_\_. 2006b. « Mémoire et histoire dans la construction des États-nations de l'Afrique subsaharienne : le cas du Mali ». In *Expériences et mémoire : partager en français la diversité du monde* : Actes du colloque de Bucarest (12-16 septembre 2006), sous la dir. de Bogumil Jewsiewicki et Erika Nimis. Paris : L'Harmattan, p. 377-397.

- Koné, Soli. 1997. « La décentralisation face à l'ordre ancien ». *Le bulletin de l'APAD*, [en ligne]. no 14. <http://apad.revues.org/document586.html> (consulté le 8 août 2009).
- Koné, Yaouga Félix. 1997. « Les micro-communes : expression de logiques locales ». *Le bulletin de l'APAD*, [en ligne]. no 14, <http://apad.revues.org/document585.html> (consulté le 23 novembre 2008).
- \_\_\_\_\_. 2002. « La décentralisation en scène dans la Ganadougou ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 183-233.
- \_\_\_\_\_. 2006. « Le vestibule et/ou l'urne. Quelles légitimité pour l'exercice du pouvoir communal ? ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 127-144.
- Koné, Yaouga Félix et Moussa Sow. 2003. *La décentralisation vue d'en bas dans les Cercles de Sikasso et Ségou : compréhensions, appréciations et attentes des populations après quatre années de gestion autonome des communes*. Bamako : Centre Djoliba, 72 p.
- Koné, Yaouga Félix, Mahamadou Diawara et Kadari Traoré. 2007. *État et contexte de la fourniture des services publics : commune rurale de Sirakorola au Mali*, [en ligne]. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH), 75 p. [http://www.ace-recit.org/rapport\\_ace/RapportFinalISHSPSirakorola2007.pdf](http://www.ace-recit.org/rapport_ace/RapportFinalISHSPSirakorola2007.pdf) (consulté le 9 août 2009)
- Labazée, Pascal. 1995. « Petite histoire d'un grand mariage entre le néo-libéralisme et le culturalisme ». *Le bulletin de l'APAD*, [en ligne]. no 9. <http://apad.revues.org/document586.html> (consulté le 8 août 2009).
- Lacher, Hannes. 2006. "International System of the Ancien Régime". In *Beyond Globalization : Capitalism, Territoriality and the International Relations of Modernity*. New York : Routledge, p. 79-98.
- Ladrière, Paul. 1992. « Espace public et démocratie : Weber, Arendt, Habermas ». In *Pouvoir et légitimité : figures de l'espace public*. Paris : École des hautes études en sciences sociales (EHESS), p. 19-43.

- Lange, Marie-France. 1999. « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien ». In *Afrique : les identités contre la démocratie ?*, sous la dir. de René Otayek. La Tour-d'Aigues (France) : Éditions de l'Aube, p. 117-134.
- Le Bay, S., M. Y. Maïga et O. Tiéno. 2007. *Mali : autoévaluation des performances des collectivités territoriales : de la conception à la répliation d'un outil*, [en ligne]. Bamako : Communicances, 28 p. <http://www.pact-mali.org/images/stories/april08/downloads/lebay%20ae%20ct.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Le Bris, Émile. 2003. « Les villes à la merci d'un rapport paradoxal entre le local et le mondial : réflexions à partir du cas de l'Afrique au sud du Sahara ». In *Villes et citadins dans la mondialisation*, sous la dir. de Annik Osmont et Charles Goldblum. Paris : Karthala, p. 109-118.
- Le Marcis, Frédéric. 1999. « Histoire, pouvoirs, pâture forestière et droits d'un groupe peul Baalinkooße ». In *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*, sous la dir. d'André Bourgeot. Paris : Karthala, p. 151-166.
- Le Roy, Étienne. 1992. « Mali : la troisième république face à la méfiance des ruraux ». *Politique africaine*, no 46, p. 138-142.
- Le Roy, Étienne. 1997. « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XXème siècle ». In *Les avatars de l'État en Afrique*. Paris : Karthala, p. 153-160.
- \_\_\_\_\_. 2006. « La décentralisation en Afrique noire et le Droit : nouveaux outils et contraintes pérennes ». In *Affaires locales : de l'espace social communautaire à l'espace publique politique*, sous la dir. de Michèle Leclerc-Olive. Paris : Karthala/Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV), p. 19-35.
- Leclerc-Olive, Michèle. 1997. « Espaces 'métisses' et légitimité de l'État : l'expérience malienne ». In *Les avatars de l'État en Afrique*. Paris : Karthala, p. 177-192.
- \_\_\_\_\_. 2003a. « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentale ou légitimité politique ? ». In *État et acteurs émergents en Afrique : démocratie, indocilité, et transnationalisation*. Paris : Karthala ; Ibadan : Institut français de recherche en Afrique (IFRA), p. 295-315.

- \_\_\_\_\_. 2003b. « Mondialisations et décentralisations : complémentarité ou alternative ? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local ». In *Villes et citoyens dans la mondialisation*, sous la dir. de Annik Osmont et Charles Goldblum. Paris : Karthala/Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV), p. 171-188.
- \_\_\_\_\_. 2005. « Décentralisation et 'réforme de l'État' à l'épreuve des pratiques de coopération ». In *Mali-France : regards sur une histoire partagée*, Actes du colloque « Regards croisés France-Mali » (Bamako, janvier 2005). Paris : Karthala ; Bamako : Éditions Donniya, p. 281-299.
- \_\_\_\_\_. 2006. « Un pouvoir local peut-il être public ? ». In *Affaires locales : de l'espace social communautaire à l'espace publique politique*. Paris : Karthala/Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV), p. 215-241.
- \_\_\_\_\_. 2007. « Élités locales et intellectuels dans la décentralisation : expériences maliennes ». In *Figures croisées d'intellectuels : trajectoires, modes d'action, productions*. Paris : Karthala, p. 409-429.
- Lemelle, Jean-Pierre et Mamadou Bâ. 2008. *Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006*. Paris : Agence française de développement, 82 p.
- Lévy, Pierre Guillaume. 2003. « Associations de développement, chefferie villageoises et décentralisation. Le cas exemplaire de la commune de Maréna Diombougou (région de Kayes, Mali) : la difficile confrontation entre élus, chefferies traditionnelles et leaders d'associations ? ». In *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, sous la dir. de René Billaz, Tarik Dahou et Marc Totté. Dakar : ENDA GRAF ; Paris : COTA/Karthala, p. 251-275.
- Lima, Stéphanie. 2003. « La gestion du patrimoine foncier au Mali. Du terroir villageois à la construction du territoire communal : le cas de la région de Kayes ». In *Patrimoines et développement dans les pays tropicaux*, Actes des 9<sup>e</sup> Journées de géographie tropicale de La Rochelle (13-14 septembre 2001), sous la dir. de Patrice Cosaert et François Bart. Coll. « Espaces tropicaux », no 18. Pessac (France) : Dynamiques des milieux et des sociétés dans les espaces tropicaux (DYMSET), p. 313-322.
- \_\_\_\_\_. 2008. « L'émergence d'une toponymie plurielle au Mali ». *L'espace politique*, vol. 2, no 5, p. 13-30.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad et Richard M. Bird. 1998. *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington : Banque mondiale, 40 p.

- Logié, Gérard. 2004. « Regards sur la décentralisation malienne ». In *L'appui au développement local et les nouveaux enjeux de la décentralisation au Mali*, [en ligne]. Paris : Institut des recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM), 21 p. [http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Decentralisation%20Mali IRAM%202004.pdf](http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/Decentralisation%20Mali%20IRAM%202004.pdf) (consulté le 23 février 2009)
- Maharoux, Alain. 1992. « Politiques d'industrialisation ». *Politique africaine*, no 47, p. 70-78.
- Maïga, Boureïma. 2005. « L'accès aux pâturages dans le delta intérieur du Niger : le cas des bourgoutières du Leydi Yaalarbé ». In *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, sous la dir. de Gerti Hesseling et Barbara Oomen. Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris : Karthala, p. 183-214.
- Maïga, Choguel K. 2002. « Interview du Dr Choguel Maïga, Président du MPR à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire du 26 mars 1991 ». In *26 mars 1991 – 26 mars 2001 X<sup>e</sup> anniversaire : bâtissons la mémoire du Mali démocratique*. Bamako : Centre Djoliba, p. 338-353.
- Maïga, Fatoumata. 2002. « Pouvoirs et décentralisation dans les communes sédentaires et nomades de la région de Gao ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 235-272.
- Maïga, Mohamed Tiessa-Farma, 1997. « La décentralisation en cours : facteur de transposition du raisonnement organisationnel du politique en milieu nomade ». In *Le Mali : de la sécheresse à la rébellion nomade. Chronique et analyse d'un double phénomène du contre-développement en Afrique sahélienne*. Paris : L'Harmattan, p. 199-245.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press, 337 p.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington : Banque mondiale, 129 p.
- Mariko, N'Tji Idriss. 2007. « Le choix des dirigeants : s'inspirer de l'expérience historique africaine ». In *Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ?*, Actes du Colloque de Bamako (23-25 janvier 2007), sous la dir. de Ousmane Sy, Michel Sauquet et Martin Vielajus. Bamako : Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG)/Alliance pour refonder la gouvernance en

- Afrique/Centre d'Expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA), p. 61-70.
- Marty, André. 1999. « La division sédentaires-nomades : la boucle du Niger au début de la période coloniale ». In *Le pouvoir du savoir de l'Arctique aux Tropiques*, Actes du colloque de Tromsø (19-21 septembre 1993). Paris : Karthala, p. 288-306.
- \_\_\_\_\_. 2007. « De la rébellion à la paix au Nord-Mali : l'indispensable complémentarité de l'État et de la société civile ». In *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, sous la dir. de Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro. Paris : Karthala, p. 291-306.
- Mback, Charles Nach. 2003. *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris : Karthala ; Cotonou : Partenariat pour le développement municipal (PDM), 528 p.
- Mbembe, Achille. 1988. *Afriques indociles : christianisme, pouvoir et État en société postcoloniale*. Paris : Karthala, 224 p.
- \_\_\_\_\_. 1992. « Pouvoir, violence et accumulation ». In *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*. Paris : Karthala, p. 233-256.
- \_\_\_\_\_. 2000. *De la postcolonie : essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris : Karthala, 293 p.
- Médard, Jean-François. 1987. « Charles Njonjo : portrait d'un "big man" au Kenya ». In *L'État contemporain en Afrique*, sous la dir. d'Emmanuel Terray. Paris : L'Harmattan, p. 49-87.
- Médard, Jean-François. 1991. « L'État néo-patrimonial en Afrique noire ». In *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise*. Paris : Karthala, p. 323-353.
- Moseley, W. G., J. A. Earl et L. Diarra. 2002. « La décentralisation et les conflits entre agriculteurs et éleveurs dans le delta intérieur du Niger ». In *Gestion intégrée des zones inondables tropicales*, Actes du séminaire de Bamako (20-23 juillet 2000). Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 101-188.
- Nijenhuis, Karin. 2003. "Does Decentralisation Serve Everyone? The Struggle for Power in a Malian Village". *The European Journal of Development Research*, vol.15, no 2, p. 67-92.

- Observatoire du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté (ODHD-LCPM). 2003. *Décentralisation et réduction de la pauvreté : rapport national 2003 sur le développement humain durable au Mali*, [en ligne]. Bamako : PNUD, 66 p. [http://www.ml.undp.org/linkdoc/rndh2003\\_v.pdf](http://www.ml.undp.org/linkdoc/rndh2003_v.pdf) (consulté le 11 janvier 2009),
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. « Populisme développementiste et populisme en sciences sociales : idéologie, action, connaissance ». In *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Marseille : Association euro-africaine pour l'anthropologie du développement (APAD) ; Paris : Karthala, p. 97-112.
- \_\_\_\_\_. 1998. « Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche ». *Le bulletin de l'APAD*, [en ligne]. No 16, <http://apad.revues.org/document547.html> (consulté le 3 février 2009).
- Ongoïba, Hamidou (dir.). 2003. *Projet d'appui aux communes rurales de Tombouctou (Mali) : la maîtrise d'ouvrage communale et le ciblage des communautés les plus pauvres*, [en ligne]. Bamako : Projet d'appui aux communes rurales de Tombouctou (PACR-T), 67 p. [http://www.uncdf.org/francais/local\\_development/uploads/other/Etude\\_pauvrete\\_PACRT\\_Mali.pdf](http://www.uncdf.org/francais/local_development/uploads/other/Etude_pauvrete_PACRT_Mali.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).
- Ongoïba, Hamidou, Christian Fournier et Djoumé Sylla. 2006. *Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali*, [en ligne]. New York : Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), 111 p. [http://www.uncdf.org/francais/local\\_development/uploads/technical/capitalisation/FENU\\_Mali.pdf](http://www.uncdf.org/francais/local_development/uploads/technical/capitalisation/FENU_Mali.pdf) (consulté le 11 janvier 2008)
- Ongoïba, H. et D. Sylla. 2007. *Mali : Comment évaluer les impacts de la décentralisation*, [en ligne]. Bamako : Communicances, 14 p. <http://www.pact-mali.org/images/stories/april08/downloads/sylla%20decent.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Oosterhout, Fon van. 2002. *Moving Targets : Toward Monitoring Democratic Decentralization*, [en ligne]. Amsterdam : Institut Royal des Tropiques (KIT), 69 p. [http://www.kit.nl/net/KIT\\_Publicaties\\_output/ShowFile2.aspx?e=600](http://www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/ShowFile2.aspx?e=600) (consulté le 11 janvier 2009).
- Osmont, Annik. 1997. « L'État efficace selon la Banque mondiale : les villes et l'ajustement structurel ». In *Les avatars de l'État en Afrique*. Paris : Karthala, p. 95-114.

- Ouallet, Anne. 1997. « Développement urbain et décentralisation dans le nord-est du Mali : l'exemple de Gao ». In *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, sous la dir. de Monique Bertrand et Alain Dubresson. Paris : Karthala, p. 125-143.
- Ouattara, Soungalo. 2007. *Gouvernance et libertés locales : pour une renaissance de l'Afrique*. Paris : Karthala, 242 p.
- Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT), Helvetas et Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV). 2007. *Les ressources naturelles, les collectivités et leur territoire*, [en ligne]. Coll. « Guide juridique ». Bamako : Communicances, 26 p.
- Pierot, Robert. 1979. *L'administration malienne*. Paris : Berger-Levrault, 107 p.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2002. *L'expérience du Mali dans la lutte contre la pauvreté et la gestion des conflits*, Actes du cinquième forum sur la gouvernance en Afrique à Maputo (du 23-25 mai 2002), [en ligne]. 36 p.
- Poncet, Yveline et Jacques Quensièrre. 2000. « L'organisation de la pêche dans le delta central du Niger (Mali) ». In *Du bon usage des ressources renouvelables*, sous la dir. de Y. Gillon, C. Chaboud, J. Boutrais, C. Mullon et J. Weber. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 257-282.
- Prats, Yves. 1973. *Décentralisation et développement*. Paris : Editions Cujas, 262 p.
- Pringle, Robert. 2006. *Democratization in Mali: Putting History to Work*, [en ligne]. Coll. "Peaceworks", no. 58. Washington: United States Institute of Peace, 84 p. <http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks58.pdf> (consulté le 11 janvier 2009).
- Quantin, Patrick. 2005. « La redécouverte des institutions ». In *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*. Paris : Karthala, p. 9-26.
- Quiminal, Catherine. 2002. « Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 273-305.
- Raghavan, N. 1992. « Les ONG au Mali ». *Politique africaine*, no 47, p. 91-100.
- Rawson, David. 2000. "Dimension of Decentralization in Mali" In *Democracy and Development in Mali*, sous la dir. de R. James Bingen, David Robinson et John M. Staatz. East Lansing (États-Unis) : Michigan State University Press, p. 265-288.

- Ribot, Jesse C. 1999. "Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control". *Africa : Journal of the International African Institute*, vol. 69, no 1, p. 23-65.
- Rijnierse, Elly. 2000. « La démocratie dans un mode multicosmologique. Une expédition d'exploration menée depuis l'Afrique ». In *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine*, sous la dir. de Piet Konings, Wim van Binsbergen et Gerti Hesseling. Paris : Karthala ; Leyde : Afrika-Studiecentrum (ASC), p. 141-166.
- Roy, Alexis. 2005a. « La société civile dans le débat politique au Mali ». *Cahiers d'études africaines*, vol. 45, no 2, p. 573-584.
- \_\_\_\_\_. 2005b. *Élections municipales et interprétations des normes démocratiques au Mali : l'exemple de Baguinéda-Camp*, [en ligne]. 11 p. <http://www.univ-paris8.fr/scpo/alexisroy.doc> (consulté le 11 août 2009)
- Sall, Abdoulaye. 1993. *Le pari de la décentralisation au Mali*, tome 1. Bamako : SODIFI, 165 p.
- Samaké, Jean. 2005. *Services sociaux de base, une privatisation par le bas : la privatisation du système éducatif par la participation des communautés de base*, [en ligne]. <http://penserpouragir.org/espace-de-reflexion/forum-des-peuples-fana-2005,20/services-sociaux-de-base-une.html> (consulté le 11 janvier 2009).
- Samaké, Kô et Mobido Keïta. 2004. *Recherche sur l'historique de la décentralisation au Mali (de la période coloniale à la Troisième République)*, [en ligne]. Bamako : Réseau réussir la décentralisation au Mali, 19 p. <http://www.rldmali.org/Publications/DEC%20002%20L'historique%20de%20la%20décentralisation.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2007. *Historique de la participation de la société civile au processus de développement du Mali (de la période coloniale à nos jours) : fondements juridiques et réalités*, [en ligne]. Bamako : Réseau réussir la décentralisation au Mali, 97 p. <http://www.rldmali.org/Publications/GOV%20001%20Historique%20participation%20société%20civile.pdf>
- Samaké, Maximin. 1988. « *Kafo* et pouvoir lignager chez les Banmana : l'hégémonie gonkòròbi dans le Cendugu ». *Cahiers d'études africaines*, vol. 28, no 111-112, p. 331-354.
- Sawadogo, Raogo Antoine. 2001. *L'État africain face à la décentralisation : la chaussure sur la tête*. Paris : Karthala, 278 p.

- \_\_\_\_\_. 2003. « État, pouvoir et citoyenneté en Afrique ». In *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, sous la dir. de René Billaz, Tarik Dahou et Marc Totté. Dakar : ENDA-GRAF ; Paris : COTA/Karthala, p. 87-101.
- Sears, Jonathan Michael. 2007. "Deepening Democracy and Cultural Context in the Republic of Mali, 1992-2002". Thèse, Kingston, Queen's University, 349 p.
- Seely, Jennifer C. 2001. "A Political Analysis of Decentralisation: Coopting the Tuareg Threat in Mali". *The Journal of Modern African Studies*, vol. 39, no. 3, p. 499-524.
- Sissoko, Birama. 1995. « La charte de Kuru Kan Fuka : gloire à la culture malienne ! » In *"On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt". Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation*. Bamako : Association Djoliba/Fondation Charles Léopold Mayer (FPH), p. 57-60.
- Sissoko, Moussa. 2008. *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : étude comparative sur l'appropriation de la réforme par les communautés rurales au Mali et au Burkina Faso*, [en ligne]. 31 p. [http://www.codesria.org/French/recherche/projets/rapport\\_synth\\_burkina\\_fr.pdf](http://www.codesria.org/French/recherche/projets/rapport_synth_burkina_fr.pdf)
- Skocpol, Theda. 1984. "Sociology's Historical Imagination". In *Vision and Method in Historical Sociology*. New York : Cambridge University Press, p. 1-21.
- \_\_\_\_\_. 1985a. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In *Bringing the State Back In*. New York : Cambridge University Press, p 3-37.
- \_\_\_\_\_. 1985b. *États et révolution sociales*. Paris : Fayard, 486 p.
- Smith, Zeric Kay. 1997. "'From Demons to Democrats': Mali's Student Movement 1991-1996". *Review of African Political Economy*, no 72, p. 249-263.
- Sy, Ousmane. 1995. « Ousmane Sy parle de la décentralisation » (propos recueillis par Jean Freyss). In *"On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt". Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation*. Bamako : Association Djoliba/Fondation Charles Léopold Mayer (FPH), p. 150-152.
- Sydness, M., S. Doumbia et K. Diakité. 2000. *Atelier sur la décentralisation au Mali*, [en ligne]. Ségou : Groupe de coordination des zones arides (GCoZA), 63 p. <http://www.drylands-group.org/noop/file.php?id=390> (consulté le 11 janvier 2009).

- Sylla, A., Y. Haïdara et S. Robert. 2002. *Rapport d'évaluation à la mi-parcours : projet d'appui aux communes rurales de Tombouctou*, [en ligne]. [s.l.] : Projet d'appui aux communes rurales de Tombouctou (PACR-T), 102 p. [http://www.uncdf.org/francais/local\\_development/uploads/evaluations/MLI98C01-LDF.pdf](http://www.uncdf.org/francais/local_development/uploads/evaluations/MLI98C01-LDF.pdf) (consulté le 11 janvier 2009).
- Tag, Sylvia. 1994. *Paysans, État et démocratisation au Mali : enquête en milieu rural*. Hamburg : Intitut für Afrika-Kunde, 193 p.
- Touré, Younoussa Hamara. 2006. *Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ?* Coll. « Traverses », no 22. Uchaux (France) : Association entraide Mali (AEMA) ; Bamako : Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA) ; Nogent-sur-Marne (France) : Groupe initiatives, 22 p.
- Traoré, Dédéou. 2007. « Décentralisation et appui technique aux collectivités du Mali ». In *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, sous la dir. de Jean Lapèze. Paris : L'Harmattan ; Rabat : Économie critique, p. 215-226.
- Traoré, Kamana Jean-Yves. 2002. « Enjeux de la décentralisation dans la zone de Kignan ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 307-372.
- Traoré, Koufecou A. 2002. *Comment l'empire du Mali au 12ème siècle articulait les échelles de gouvernance*, [en ligne]. <http://www.afrique-gouvernance.net/fiches/dph/fiche-dph-340.html> (consulté le 7 août 2009)
- Traoré, Lassana. 2002. « La décentralisation au Mali : cas de trois communes à la périphérie de Bamako ». In *Pouvoirs locaux, pouvoir d'État, démocratie et décentralisation au Mali*, sous la dir. de Claude Fay et Yaouga Félix Koné. Bamako : Institut des sciences humaines (ISH) ; Paris : École des hautes études en science sociale (EHESS), p. 373-407.
- \_\_\_\_\_. 2006. « Toponymie, patronymie, autochtonie. Conditions historiques de la territorialité au Mali ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 97-102.

- Venard, Jean-Louis. 1993. « Bailleurs de fonds et développement local ». In *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, sous la dir. de Sylvie Jaglin et Alain Dubresson. Paris : Karthala, p. 19-33.
- Vengroff, Richard. 1993. "Governance and the Transition to Democracy: Political Parties and the Party System in Mali". *The Journal of Modern African Studies*, vol. 31, no 4, p. 541-562.
- Wing, Barbara D. 2008. *Constructing Democracy in Transitioning Societies in Africa : Constitutionalism and Deliberation in Mali*. New York : Palgrave MacMillan, 245 p.
- Zobel, Clemens. 2001. « De la renaissance à la rémanence : la politique de décentralisation au Mali ». In *Post-socialisme, post-colonialisme et postérité de l'idéologie*. Paris : École des hautes études en sciences sociales (EHESS), p. 123-139.
- \_\_\_\_\_. 2004. « Décentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain : le cas des communes maliennes ». *Afrique et Développement*, vol. 29, no. 2, p. 1-25.
- \_\_\_\_\_. 2006. « Espaces politiques locaux, État et représentation. Les communes des monts Mandingues et de la haute vallée du Niger ». In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du colloque « Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe » (Bamako, 11-13 novembre 2002), sous la dir. de Claude Fay, Yaouga Félix Koné et Catherine Quiminal. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 263-278.

### **Législation**

- République du Mali. Loi No 86-91 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 12/07/1986 portant code domanial et foncier.
- \_\_\_\_\_. Décret No 92-073 du Président du Comité transitoire de salut du peuple du 25/02/1992 portant promulgation de la Constitution de la République du Mali.
- \_\_\_\_\_. Loi No 93-008 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités locales.
- \_\_\_\_\_. Loi No 95-003 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 02/12/94 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.

- \_\_\_\_\_. Loi no 95-004 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 02/12/94 portant exploitation du transport et du commerce du bois.
- \_\_\_\_\_. Loi No 95-032 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 20/03/1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture.
- \_\_\_\_\_. Loi No 95-022 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 20/03/1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales.
- \_\_\_\_\_. Loi No 95-034 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 12/04/1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali.
- \_\_\_\_\_. Décret No 95-210 du Président de la République du Mali du 30/05/1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales.
- \_\_\_\_\_. Décret No 96-084 du Président de la République du Mali du 20/03/1996 déterminant les conditions et les modalités de mises à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État.
- \_\_\_\_\_. Loi No 96-050 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 16/10/1996 portant principes de constitution et gestion du domaine des collectivités territoriales.
- \_\_\_\_\_. Loi No 96-051 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 16/10/1996 déterminant les ressources fiscales des communes.
- \_\_\_\_\_. Loi No 96-059 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 04/11/1996 portant création des communes.
- \_\_\_\_\_. Loi No 97-008 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 14/01/1997 portant loi électorale
- \_\_\_\_\_. Ordonnance No 99-032 du Président de la République du Mali du 19/08/1999 portant code minier en République du Mali.
- \_\_\_\_\_. Ordonnance No 00-027 du Président de la République du Mali du 22/03/2000 portant code domanial et foncier.
- \_\_\_\_\_. Loi No 00-042 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 27/07/2000 portant création de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales.

\_\_\_\_\_. Loi No 01-004 de l'Assemblée nationale de la République du Mali du 27/02/2001 portant charte pastorale du Mali.

### Articles de journaux

- Badiaga, S. 2002. « Décentralisation, l'indispensable transfert des compétences : éducation, santé et alimentation en eau potable sont concernées qui attendent la fin de l'expérimentation et une programmation ». *L'Essor*, [en ligne]. no 14859, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=3361](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=3361) (consulté le 8 septembre 2009)
- Badiaga, S. 2003. « Décentralisation : mettre le transfert des compétences sur les rails ». *L'Essor*, [en ligne]. no 15084, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=5560](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=5560) (consulté le 8 septembre 2009)
- Coulibaly, B. 2004. « La décentralisation vue d'en bas : de fortes attentes, parfois des frustrations ». *L'Essor*, no 15198, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=6753](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=6753) (consulté le 8 septembre 2009)
- Dia, C. A. 2003. « Commune I : la délégation spéciale prend les commandes. Après la dissolution du conseil communal par le gouvernement, la transition s'installe ». *L'Essor*, [en ligne]. no 14901, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=3796](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=3796) (consulté le 8 septembre 2009)
- Doumbia, B. 2004a. « États généraux de l'administration du territoire : les nouvelles missions à l'épreuve du terrain ». *L'Essor*, [en ligne]. no 15166, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=6397](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=6397) (consulté le 8 septembre 2009)
- Doumbia, B. 2004b. « Plus d'arrondissement. Où va le sous-préfet ? C'est justement ce qu'il aimerait savoir ». *L'Essor*, [en ligne]. no 15169, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=6436](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=6436) (consulté le 8 septembre 2009)
- Doumbia, S. 2002. « Pouvoirs et décentralisation : un patient processus d'ajustement de l'ancien et du neuf ». *L'Essor*, [en ligne]. no 14840, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=3188](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=3188) (consulté le 8 septembre 2009)
- Doumbia, Y. 2004. « Décentralisation : un vivier de cadres en gestation ». *L'Essor*, [en ligne]. no 15122, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=5951](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=5951) (consulté le 8 septembre 2009)
- Konaré, Adame Bâ. 2008. « Gouvernance et expérience démocratique en Afrique : l'éclairage de la culture et de l'histoire ». *Le Républicain*, [en ligne]. <http://www.afribone.com/spip.php?article15287> (consulté le 8 septembre 2009)

- Kpatindé, Francis. 1992a. « Moussa Traoré s'explique ». *Jeune Afrique*, no 1636, p. 18-23.
- Kpatindé, Francis. 1992b. « Le président malien Alpha Oumar Konaré : "Mon marabout, c'est mon peuple" ». *Jeune Afrique*, no 1643, p. 20-22.
- Lam, A. 2001. « Journée nationale des communes : le grand virage est entamé ». *L'Essor*, [en ligne]. no 14864, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=409](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=409) (consulté le 8 septembre 2009)
- Lam, A. 2003. « Séminaire des préfets : administration et décentralisation en tandem ». *L'Essor*, [en ligne]. no 14996, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=4769](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=4769) (consulté le 8 septembre 2009)
- Lam, A. 2005. « Transfert des compétences et des ressources : l'autre revendication des maires ». *L'Essor*, [en ligne]. no 15583, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=11241](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=11241) (consulté le 8 septembre 2009)
- Limam, Zyad. 1995. « Alpha Oumar Konaré : "Nous avons besoin de temps et d'espoir" ». *Jeune Afrique*, no 1814, p. 76-79.
- Mamane, Koffi. 1982. « Le congrès de l'ouverture ? ». *Afrique-Asie*, no 261, p. 8-11.
- Traoré, M. 2003. « Décentralisation : les PACR pensent le développement local ». *L'Essor*, [en ligne]. no 15091, [http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=5633](http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=5633) (consulté le 8 septembre 2009)