

Histoire et mémoire dans la décentralisation malienne

Clemens Zobel (Département de science politique, Université Paris 8/Labtop-Cresspa UMR 7217)

La décentralisation, c'est-à-dire le transfert des compétences politiques de l'Etat aux collectivités locales, est une politique qui a joué un rôle important dans plusieurs régions du monde pendant les réformes démocratiques des années 1990. Faisant partie des solutions préconisées par les bailleurs de fonds internationaux pour assurer la bonne gouvernance, elle est un bon exemple des « ideoscapes » dont parle Arjun Appadurai quand il évoque la circulation mondiale des modèles politiques (2010 : 68). Depuis la réinstauration du multipartisme en 1991, le Mali fait partie des pays concernés par cette réforme. Le Mali représente pourtant une exception à deux titres. Premièrement parce que la décentralisation a fait l'objet d'une lecture historique par une partie importante de sa classe politique. Et deuxièmement - et non sans lien à cette première spécificité – parce que le découpage territorial des collectivités territoriales n'a pas été imposé par le haut, mais a fait l'objet d'un processus de concertation qui devrait impliquer les citoyens et leurs représentants, comme par exemple les associations villageoises et les autorités traditionnelles. A l'issue de ce découpage concerté le nombre de collectivités ou communes a cependant largement dépassé ce qui avait été prévue. Comment expliquer ce résultat ? L'interprétation de la décentralisation à la lumière des références historiques précoloniales a relégué en arrière plan des critères de fiabilité économique et démographique qui auraient pu être à la base de la création de communes plus larges. Le symbolisme historique de la réforme qui a été traduit en langue *bamana* par les termes « retour du gouvernement à la maison/*mara ka segin so* » a engendré un processus de remémoration visant à actualiser les liens de dépendance entre ensembles villageois. Ces récits souvent contradictoires ont favorisé des conflits qui à leur tour ont renforcé la tendance vers la fragmentation.

Je propose dans cette communication d'étudier les liens entre légitimation historique de la décentralisation à l'échelle nationale, mémoire locale et processus de concertation et participation au niveau communal. Mon idée est de démontrer comment le recours à une histoire impériale au niveau national a défavorisé une compréhension constructive de la réforme au niveau local. J'organiserai ma présentation en deux parties. Dans un premier temps j'aborderai l'appropriation de l'histoire par la classe politique malienne et ses

antécédents après l'indépendance du pays. Je vous parlerai dans ce contexte également de la contribution des ethnologues, anthropologues et historiens académiques. Dans un deuxième temps, je traiterai la compréhension de la réforme au niveau local, des conflits mémoriels associés et de la difficulté de réaliser un idéal participatif dans le traitement des affaires communales. Je me baserai pour cette deuxième partie sur des recherches de terrain effectués dans les années 90 et 2000 dans trois communes rurales situées à une distance de 50 à 90km de la capitale Bamako (voir notamment Zobel 2004 et 2006) .

La légitimation de la décentralisation par des modèles historiques

Dans les discours des élites politiques en faveur de l'instauration du multipartisme la légitimité de la décentralisation a découlé en premier lieu de la nécessité de remédier aux conséquences de deux décennies d'autoritarisme politique et administratif. Dans le contexte de la conférence nationale de 1991 il était particulièrement urgent de trouver des réponses politiques à la rébellion Touareg dans la partie nord du Mali. C'est en ce sens que la décentralisation a été souvent présentée comme moyen de redistribuer des responsabilités et des ressources aux régions marginalisées. Mais, pour ce qui concerne les autres parties du pays, et plus particulièrement le monde rural, l'idée d'une volonté populaire de changement était plus difficilement repérable étant donné que les manifestations et soulèvements contre la dictature de Moussa Traoré étaient concentrés dans les villes. C'est pourtant précisément sur ce monde villageois que les références historiques légitimant la décentralisation se sont concentrées. Au cœur de cette mobilisation de l'histoire se trouvait la *Mission de Décentralisation* (MDD), l'institution chargée avec la planification et la mise en œuvre de la réforme. Dans son journal *Décentralisation*, Boubacar Sada Sy (1994 : 7), l'ancien ministre du développement rural écrit:

Actuellement, nous avons un État extrêmement centralisé dont nous avons hérité et qui est en totale rupture avec l'organisation ancienne de notre pays. La décentralisation permet de transférer des décisions, de transférer des responsabilités, de transférer des ressources aux citoyens auxquels on les a enlevées.

Il est ici présumé que ce nouvel ordre est comparable à la structure des États précoloniaux :

Nous avons connu avant la colonisation des États forts, bien structurés quels que soient les régimes, leur gestion était fortement décentralisée jusqu'aux niveaux des villages qui géraient leur terroir avec une très large autonomie, l'État garantissant la sécurité et la libre circulation moyennant le paiement du tribut en biens et parfois en hommes pour renforcer les troupes (Deme 1994 : 8).

La culture politique sous-jacente à ce système serait caractérisé par la prévalence de « la tradition orale » (Sy, op.cit.) et des prises de décisions consensuelles (Simaga 1994 :11). Et ce

système serait toujours présent au sein de la majorité rurale. Ainsi, la décentralisation permettrait de réaliser une « symbiose dynamique entre les besoins de l'Etat moderne et des traditions qui restent la règle et la référence » (Tall 1994 : 8).). Et selon cette vision de la tradition, la décentralisation renouerait avec l'organisation décentralisée des grands empires médiévaux, notamment celle du Mali ancien et avec le fonctionnement des associations villageoises.

Cette vision des choses, et plus particulièrement la référence au passé impérial associée à l'épopée autour de Sundiata, premier souverain de l'empire du Mali n'est pourtant guère originelle. Elle se trouve reformulée pendant tous les grands moments de refondation politiques depuis la fin de la période coloniale et est consubstantielle à des efforts de mise en écriture et de codification des traditions par des historiens académiques aussi bien que par ceux qui se considèrent comme des portes paroles de la tradition. Il est ainsi possible d'inscrire l'appel à l'histoire par les défenseurs de la décentralisation dans une trajectoire qui prend son départ avec la création de la Fédération du Mali en 1959, passe par l'indépendance du Mali en 1960 sous le Président Modibo Keita qui porte le même patronyme que l'empereur jusqu'aux représentations autour du Général Moussa Traoré leader du régime militaire des années 70 et 80 dont l'ancêtre supposé se trouve associé dans l'épopée au général le plus vaillant de l'empereur. Du côté des efforts de codification, nous observons l'importance des liens avec la Guinée voisine qui recouvre une partie de la région identifiée au berceau des Malinké, les fondateurs de l'empire. Si nous suivons l'analyse de l'anthropologue Eric Jolly on pourrait établir un point de départ avec l'enregistrement et la première traduction d'une version de l'épopée par l'historien guinéen Djibril Tamsir Niane qui sera publié en 1960 sous le titre *Soundjata ou l'épopée mandingue*. Suivent d'autres versions ou extraits publiées dans les années 70 par des écrivains guinéens et maliens (i.e. Camara Laye, Massamakan Diabaté), mais aussi publicisées par des programmes radiophoniques mettant en scène des griots légendaires et des enregistrements produits par les ensembles nationaux traditionnels des deux pays. Evoquons également le dialogue entre historiens, ethnologues et le griot Wa Kamissoko lors de deux colloques organisés en 1975 et 1976 à Bamako par la jeune association d'études mandingues. Les années 90 quant à elles sont marquées par une prolifération de cérémonies publiques et dynamiques associatives autour des griots et des chasseurs soutenus par les plus hautes instances de l'Etat. Mentionnons ici l'influence du mouvement N'ko sur certains intellectuels parmi lesquels se trouvent des membres de la Mission de Décentralisation. N'ko est à la fois le nom d'un système de transcription de la langue *malinke* créée par le marabout guinéen Souleyman Kanté en 1949 et une association qui a été fondée en 1987. Kanté a écrit

et traduit plus qu'une centaine de livres dans les domaines de l'histoire, de l'Islam, du droit, de la littérature et de la pédagogie et a également développée une pharmacopée basée sur la médecine traditionnelle à base d'herbes. A Bamako dans les années 90 une association affiliée à N'ko appelée « Kurukan fuga » cherche à promouvoir les valeurs culturelles de la civilisation mandingue parmi les élites. Ajoutons que la référence à Kurukan fuga, le lieu où une constitution du Mandingue aurait été élaborée en 1236 (désormais objet d'une candidature d'inscription comme site UNESCO de patrimoine mondial), est une référence qui dépasse de loin les activités du N'ko. Considéré comme une véritable préfiguration de la démocratie, la transcription de ses « lois » a fait l'objet d'un effort collectif de codification du côté guinéen en 1998 et a été publiée en 2008 chez l'éditeur parisien l'Harmattan avec le concours du Ministère de la Culture malien.

L'utilisation des références issues de l'histoire impériale pour légitimer des ordres et personnalités politiques a fait l'objet de nombreuses analyses critiques. Du côté des chercheurs maliens citons le cas de l'anthropologue Issiaka Bakayoko qui s'intéresse à l'usage des termes issus du langage politique impérial dans le fonctionnement de l'autoritarisme des années 70 et 80. L'usage de l'histoire pour légitimer la décentralisation a fait l'objet d'un examen approfondi par l'anthropologue français Jean-Loup Amselle. Sa critique se distingue par une démonstration visant à démontrer que le modèle historique qui conçoit l'empire comme un cadre politique qui englobe des entités politico-administratives plus petites à différentes échelles est imprégné par l'ethnographie des administrateurs coloniaux français comme Louis Faidherbe et Maurice Delafosse. Et ce modèle qui trouve son expression la plus aboutie dans l'ouvrage *Haute-Sénégal Niger* (Delafosse 1912) serait en même temps associée à une théorie raciale qui propose à régénérer une civilisation nègre qui aurait été dominée par des influences arabo-musulmanes et européennes. Ces analyses sont sans doute fondamentales pour comprendre les influences d'une « bibliothèque coloniale » sur les discours des élites, mais il est également important de les différencier. Par exemple, le souci du N'ko de dissocier la civilisation Malinké des emprunts arabo-musulmanes se distingue nettement de la tendance prédominante de vouloir intégrer ces emprunts dans la tradition. Quant à l'adoption d'une lecture historique des réformes par la classe politique, notons aussi, comme l'a souligné l'anthropologue Felix Yagoua Koné lors d'un entretien¹, que les mêmes individus peuvent mettre en avant des arguments différents en fonction de

¹ Paris, 27.11.1998.

leurs interlocuteurs. Il est important de rappeler ici le conditionnement de tout discours par sa situation d'énonciation.

L'hierarchisation et fragmentation des espaces communaux par les effets des mémoires locales

Si nous interrogeons maintenant le rapport entre l'usage de l'histoire pour légitimer la réforme et sa compréhension sur le terrain des collectivités, deux constats s'imposent : premièrement l'idée d'un « retour de la gouvernance à la maison » et les références historiques ont légitimé et encouragé le recours aux traditions orales lignagères pour justifier les regroupements des villages et le choix des sièges des mairies. Deuxièmement, ces récits se concentrent sur les traditions concernant la fondation des villages et les rapports entre les familles notables. Ces récits incluent aussi la mémoire de la domination exercée par administration coloniale. Alors qu'au niveau national l'histoire de l'empire est utilisée pour légitimer des valeurs démocratiques, à l'échelle locale le recours à la mémoire lignagère a plutôt eu l'effet contraire de hiérarchiser les relations. Une vision consensuelle et autogérée de l'univers villageois a été contredite par la multiplication de conflits et le rôle de la médiation des représentants de l'Etat.

Je présente à titre d'exemple la situation dans l'ancien arrondissement de Siby qui a été divisé en trois communes. La commune de Siby, dont le siège est identique à l'ancien chef-lieu, comporte une vingtaine de villages avec environ 19200 habitants. Situés dans la haute vallée du Niger au pied des monts Mandingues, ceux-ci sont relativement faciles d'accès de la capitale en comparaison avec les villages localisés sur le haut plateau formé par le massif. Ces villages se sont constitués en deux micro-communes avec une population d'approximativement 5000 chacune appelées Sobara et Niouma-Makana comptant chacune une dizaine de villages, ainsi qu'un nombre considérable d'hameaux de culture.

A partir de fin 1995 et dans la première moitié de 1996 des délégations de tous les villages ont été convoquées chez le chef d'arrondissement pour une série de négociations. Ne disposant ni des informations claires sur les critères pour l'éligibilité d'une commune, ni sur leur mode de fonctionnement, 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. Pour justifier leurs préférences, les paysans ont également mis en avant l'appartenance commune aux associations de développement et le partage de certaines infrastructures. Le résultat a été la fragmentation d'une trentaine de villages en au moins six unités, qui ont été souvent divisées par des conflits

intérieurs. On peut ici citer le cas du Kenieba Konko, une chefferie qui avait précédemment réaffirmé son unité à travers un jumelage avec la ville française Thionville. Au même moment, les deux plus grands villages se disputaient le siège de la commune : Nana Kenieba revendiquait le rôle de village le plus ancien et se vantait d'avoir la seule école secondaire de la région, tandis que Saguele mettait en avant sa plus grande population et sa proximité avec la route principale. D'une façon similaire, sur le plateau des monts Mandingues, des revendications basées sur l'ancienneté de certains villages ont été combinées avec l'argument de l'utilisation commune des écoles.

Ce n'était que grâce à une série d'interventions de la part du chef de l'arrondissement, que les villages proche de Siby ont accepté de faire partie d'une commune chapeautée par l'ancien siège de l'arrondissement. Au centre des monts Mandingue, au contraire, l'administration n'a pas réussi à réconcilier l'ambition du village Sandama, situé au bout de la seule route majeure, de devenir le siège d'une grande commune, avec les revendications d'une fraction de huit villages qui insistait sur son indépendance. Deux communes séparées furent créées, mais certaines villages continuaient à aspirer à intégrer des municipalités différentes, après que leurs revendications d'autonomie n'avaient pas été prise en compte. Ces tractations difficiles, où la question de la fiabilité économique a été éclipsée par l'enjeu de la souveraineté politique, reflètent une attitude locale répandue en matière de l'attribution des projets de développement. Le contrôle de ressources est utilisé pour affirmer la prééminence politique, tandis que la question de leur nécessité ou de leur entretien devient un enjeu secondaire.

Ces conflits ont également fait resurgir la mémoire de la création des cantons administratifs pendant la période coloniale. Alors que l'administration française a cherché d'unifier des entités politiques jugées trop petites pour satisfaire à ses critères géopolitiques et économiques, les villages plus grands ont tiré profit de cette situation en renforçant leur pouvoir. Le problème des « villages indépendants » qui ne voulaient se soumettre à aucune autorité traditionnelle extérieure et la présence de factions lignagères concurrentes a suscité des interventions régulières de l'administration. Citons le cas du chef lieu de la commune Niouma-Makana. Selon des rapports coloniaux² la chefferie de canton aurait été en 1879 octroyée au lignage cadet du village Niouma-Makana parce que le lignage aîné dans le village voisin Sorokoro n'avait pas de successeur adéquat. Plus que 100 ans plus tard, au moment du découpage de la commune, les descendants du lignage de Sorokoro affirment que c'était au contraire un moment où les villages se sont réunis en confédération et ont choisi leur chef par

² *Fiches de renseignement des chefs de canton 1917-1937*, 2E-4-31, Archives nationales du Mali.

un tirage au sort. Selon eux la période coloniale a été marquée par une longue séquence de conflits de succession entre les deux branches. Ces conflits se sont également répercutés sur l'élection du maire lors des élections communales où son choix était déterminé par la volonté du lignage de la chefferie à Niouma-Makana de maintenir le contrôle sur les ressources de la future commune.

La mémoire de la période coloniale, mais aussi celles des périodes avant et après ont également significativement influé sur la compréhension autoritaire du pouvoir communal..

Citons sur ce point un de nos informateurs qui affirmait:

"Chez nous la situation n'est pas bonne. Il n'y a pas de confiance. Si ceux qui représentent le pouvoir de l'Etat nous n'obligent pas, nous ne pouvons pas nous mettre d'accord."³

Une image particulièrement saisissante était celle de l'épée du chef de canton colonial. Selon un notable le chef envoyait une épée avec ces décrets afin de signifier qu'il n'y avait rien à débattre. De la même façon les impôts, appelés « prix de la vie » en langue locale, étaient étroitement associés à l'exercice de la force que ce soit par des pouvoirs militaires précoloniaux ou par le régime autoritaire de Moussa Traoré. Le paiement de tributs à des proches n'était donc pas ancré dans les répertoires d'action issus du passé. Il n'est ainsi guère surprenant que depuis la création des communes le recouvrement de l'impôt a rencontré des fortes résistances, ce qui a eu comme conséquence la mobilisation contre paiement de la gendarmerie par les maires.

L'association de la décentralisation à un ordre démocratique a été étroitement associée à une injonction participative et son expression la plus manifeste devrait se trouver dans l'élaboration de plans de développement communaux. Ce travail implique l'établissement d'un budget pour tous les projets qui devraient être menés par la commune pendant les quatre années de son exercice. Afin de le réaliser, des ateliers de formation ont été organisés pour les conseillers et un guide pratique, qui explique le processus à suivre étape par étape, a été créé par la Mission de décentralisation avec l'aide de la coopération allemande. Selon ce document les membres du conseil sont tenus d'organiser des journées de concertation au niveau de chaque village afin de recenser tous les besoins du village. En réalité les journées de concertation n'ont jamais eu lieu. La solution retenue a été la convocation de deux représentants par village qui devraient exprimer les besoins de la population. Sur le niveau villageois dans certain cas le choix des délégués n'a pas été transparent et par conséquent leur représentativité était mise en question. Les intérêts de la plupart des villages pouvaient être

³ D. Diabaté, Kিনিema, 21.1.1997.

représentés par leurs conseillers, qui d'ailleurs ont travaillé en session pendant plus que 10 jours pour mettre en place le plan. Mais, pour les villageois cette façon d'agir a renforcé l'idée que le travail de la mairie était quelque chose lointain qui ne les concernait pas directement et qui finissait toujours à enrichir ceux qui font « de la politique ». Lors des mandats suivants le système semble avoir été amélioré. Certains maires ont organisé des tournées de concertation pour recenser les besoins et la participation des femmes et jeunes dans ces réunions a pu dans certains cas être encouragée. Mais il reste souvent la perception, comme un conseiller l'a exprimé, « qu'ils nous demandent de participer alors que les choses ont déjà été décidé en amont ». Ajoutons à cela que dans les micro-communes les réalisations que ces plans de développement ont pu permettre sont restées très modestes à cause de la faiblesse des recettes, des difficultés de décaissement de fonds, des détournements d'argent et d'une absence de transparence dans la gestion des fonds.

Conclusion

Qu'est ce qu'on peut conclure sur lien entre décentralisation, démocratisation, histoire et mémoires locales. L'hypothèse se confirme que l'insistance sur l'ancrage de la reforme dans l'histoire impérial du pays a engendré des nombreux malentendus quant à la nature du pouvoir communal. Ces malentendus ont été renforcés par les mémoires des expériences vécues sous les régimes politiques autoritaires précédents dont découlait l'idée que tout pouvoir fondé sur une contribution fiscale serait nécessairement violent, intéressé et non-transparent. Le postulat d'une cohésion spontanée des territoires communaux fondées sur l'adhésion populaire a été mis à mal par la prolifération des conflits inter-villageois mobilisant des mémoires lignagers. Ajoutons ici que dans les remémorations de la violence de la période coloniale recouvre une autre période encore plus bouleversant marquée par des razzias des Etats guerriers du 18^{ème} et 19^{ème} siècle.

Faut-il alors condamner l'originalité de l'expérience malienne de la décentralisation des années 90 ? Ma réponse serait : pas tout à fait. Car la décentralisation telle qu'elle a été pensée par la Mission de Décentralisation signifiait aussi de donner du pouvoir à la société civile et aux élus au détriment de l'administration, qui détient le pouvoir local depuis la période coloniale. Cette orientation qui s'est également exprimée par une posture d'indépendance par rapport aux bailleurs de fonds, a été depuis les années 2000 affaiblie par un renforcement progressif du pouvoir de l'administration. Ajoutons à cela le constat fait par la politiste Sonia Languille (2010 : 34) de l'absence d'une réflexion autonome face aux modèles des bailleurs et le renforcement de l'idée de la décentralisation comme

moteur de développement économique au détriment d'une prise en compte des indicateurs concernant la qualité de la démocratie locale. Constatons, enfin que la décentralisation comme expérience démocratique est en soi un processus mémoriel qui peut se traduire par des processus d'apprentissage. Je pense ici notamment aux améliorations au niveau de l'élaboration des plans de développement et à la modification des critères qui ont pu prévaloir dans l'opinion publique au niveau du choix des maires et conseillers. Cette question d'une mémoire « communale » pose cependant le problème d'un archivage quasiment non-existant et de l'absence de dispositifs qui pourraient faciliter la transmission des savoir faire acquis⁴.

Bibliographie

- Amselle, Jean-Loup, "Les usages politiques du passé. Le N'ko et la décentralisation administrative du Mali", in C. Fay, Y. F. Koné & C. Quiminal (dir.), *Décentralisations et pouvoirs en Afrique – En contrepoint, modèles territoriaux français*, pp. 33-67, Paris, IRD, 2006.
- Appadurai, Arjun, « Disjonction et différence dans l'économie culturelle globale », in *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris : Payot, 2001, pp. 61-87.
- Bagayako, Shaka, « L'État au Mali: représentation, autonomie, et mode de fonctionnement », in *L'État contemporain en Afrique*, ed. E. Terray, Paris, Editions des archives contemporaines, 1987, pp. 91-122.
- Delafosse, Maurice, *Haut Sénégal Niger (Soudan Française)*, 3 vols., Paris, Larose, 1972 [1912].
- Deme, Moustapha, « Pourquoi une politique de Décentralisation », *Décentralisation. Journal d'information et de réflexion sur la Décentralisation*, February, 1994, p. 8.
- Jolly, Eric, « L'épopée en contexte. Variantes et usages politiques de deux récits épiques (Mali/Guinée) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2010/4, pp. 885-912.
- Languille, Sonia, « Mali : la politique de décentralisation à l'heure de 'l'Agenda de Paris' pour l'efficacité de l'aide », *Politique africaine*, 2010/4, no. 120, pp. 129-152.

⁴ Au sein des communes le personnel administratif, notamment le secrétaire général, peut parfois jouer ce rôle. Mais la faible rémunération, l'éloignement et les conditions de vie difficiles engendrent souvent des mutations de personnel.

Simaga, Mamadou, « Décentralisation et démocratie », *Décentralisation. Journal d'information et de réflexion sur la Décentralisation*, février 1994, p. 11.

Sy, Boubacar S, « La décentralisation va amener des changements d'attitudes. Une interview du Minsitre du Développement Rurale, Boubacar Sada Sy », *Décentralisation. Journal d'information et de réflexion sur la Décentralisation*, février, 1994, p. 7.

Tall, Mountaga, « Un nouvel état », *Décentralisation. Journal d'information et de réflexion sur la Décentralisation*, février 1994, p. 8.

Zobel, Clemens

« Décentralisation, espaces politiques et représentation dans les monts Mandingues et la haute vallée du Niger », in C. Fay (ed.), *Décentralisations et pouvoirs en Afrique – En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD, 2006, pp. 263-278.

« Décentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain : le cas des communes maliennes », *Afrique Développement*, Vol. XXIX, No.2, 2004, pp. 1-25.