

Dossier no. 127

La mise en place de la décentralisation au Mali :

cas de deux communes
rurales

Amadi Coulibaly et
Thea Hilhorst

Mars 2004



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zones Arides

inter
cooperation



KIT

KONINKLIJK INSTITUUT
VOOR DE TROPEN
ROYAL TROPICAL INSTITUTE

La mise en place de la décentralisation au Mali : cas de deux communes rurales

Amadi Coulibaly et Thea Hilhorst

Dossier no. 127

A propos des auteurs

Amadi Coulibaly est forestier et spécialisé en ingénierie du développement rural. Après 11 années (1986-1997) de travail en recherche agronomique en milieu paysan, il a rejoint le programme Gestion Durable des Ressources Naturelles (GDRN) Sikasso de la fondation Intercoopération-Suisse en avril 1997. Il est actuellement le chargé thématique de la "Gouvernance locale et gestion des ressources naturelles" à la coordination régionale du programme Jèkasy à Sikasso en "Appui aux organisations paysannes pour la valorisation des ressources naturelles".

Amadi Coulibaly, Jèkasy, BP 215, Sikasso, Mali.

Tél : +223-2620 364/2621 123. Fax : +223-2620 247. Email : ctjekasy@icsahel.org

Thea Hilhorst

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays-Bas, est un institut international spécialisé dans la production et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable, à la lutte contre la pauvreté, à la diffusion d'informations, à la préservation de la culture et aux échanges culturels. Thea Hilhorst est très active dans les domaines de la décentralisation rurale et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest, auxquels elle contribue par ses recherches, des publications et la mise en réseau.

Thea Hilhorst, Institut Royal des Tropiques (KIT), BP 95001, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas.

Tél : +31-20-5688501. Email : t.hilhorst@kit.nl

Remerciements

Nous tenons à remercier Monsieur François Picard, tout le personnel de la Délégation Intercoopération au Sahel et du programme Jèkasy pour leur soutien tout au long de cette recherche, ainsi que les populations locales et les conseillers communaux de Kouoro et de Yognogo pour leur accueil et leur participation aux différents échanges.

Liste des abréviations

ADEMA-PASJ	Alliance pour la Démocratie au Mali – Parti Africain pour la Solidarité et la Justice
ANICT	Agence Nationale d’Investissement des Collectivités Territoriales
ASACO	Association de Santé Communautaire
AV	Association Villageoise
CCC	Centre de Conseil Communal
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
FIL	Fonds d’Investissement Local
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
MDD	Mission de Décentralisation et Déconcentration
MDRI	Mission de la Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PDESC	Plan de Développement Economique et Socio-Culturel
PIDS	Parti pour l’Intégration et le Développement Social
RPM	Rassemblement du Peuple Malien
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local
UDD	Union pour la Démocratie et le Développement

Table des matières

1. Introduction	1
2. Méthodologie	2
3. Contexte historique de la décentralisation au Mali	3
4. Présentation des communes d'étude	7
4.1 Commune de Kouoro	8
4.2 Commune de Yognogo	9
4.3 Election et composition des conseils communaux	10
4.4 Election du maire et mise en place du bureau communal	13
5. Réalisations de la commune après trois ans	16
5.1 Commune de Kouoro	16
5.2 Commune de Yognogo	21
6. Discussion	24
6.1 Démocratie ou consensus légalisé ?	24
6.2 Le rôle des partis politiques	25
6.3 La représentation d'une population hétérogène	26
6.4 Ré-émergence de conflits	27
6.5 Renforcement des capacités	27
6.6 Partenariat avec la population	28
6.7 Activités	29
7. Conclusions	31
Bibliographie	32

1. Introduction

Suite aux élections communales en 1999, la décentralisation est devenue une réalité en milieu rural au Mali. Les élections marquaient l'aboutissement de plusieurs années de conceptualisation, d'élaboration d'un cadre légal et institutionnel, de négociations politiques, de préparation et de démarrage de ce processus de réforme institutionnel, mais qui n'en est qu'à son début avec le bouclage du premier mandat des conseils communaux en 2004. La mise en œuvre de la décentralisation rurale présente un potentiel énorme pour le Mali et pour la sous-région, mais est aussi confrontée à des enjeux considérables à tous les niveaux.

Désormais, le conseil communal et la mairie s'ajoutent au nœud des acteurs locaux et ils sont incontournables pour la gestion du territoire et la gouvernance locale. Les administrateurs doivent céder la place aux collectivités territoriales décentralisées dotées de la pleine capacité juridique. Légitimées par le scrutin populaire, les collectivités territoriales devraient s'approprier la gestion du développement local mais en collaboration étroite avec les autres parties prenantes. Cependant, l'apparition de la commune rurale pose un nouveau défi pour les villages qui n'ont aucun statut administratif. Quels seront le partenariat et l'articulation développés par les collectivités territoriales décentralisées avec les autorités villageoises et les organisations de la société civile dans la mobilisation des ressources humaines, financières et matérielles pour leur constitution et fonctionnement ? Vu le faible niveau d'alphabétisation des ruraux, comment les soutenir avec la gestion de l'administration des collectivités territoriales en lieu et place des représentants de l'Etat ?

Ce dossier cherche à documenter et analyser l'évolution de la décentralisation en milieu rural depuis son démarrage en 1999 à partir de la perspective de deux communes rurales au Mali Sud. Nous analysons l'influence de la dynamique locale déjà existante sur la création de la commune, les élections, la mise en place des conseils communaux et sa capacité d'agir. L'introduction sur la méthodologie de recherche utilisée sera suivie d'un aperçu global de la décentralisation au Mali, puis d'une présentation des deux communes étudiées et du démarrage des conseils communaux. Le chapitre suivant analyse l'influence de l'origine et du capital social sur la dynamique et l'état d'avancement des deux communes étudiées. Le document s'achève sur des conclusions et perspectives pour l'avancement de la décentralisation au profit de la population rurale.

2. Méthodologie

Deux communes rurales ont été retenues dans le cadre de cette étude : Kouoro dans le cercle de Sikasso, composée de six villages, et Yognogo dans le cercle de Koutiala, ayant trois villages. Elles ont été choisies en tenant compte de la cohésion sociale, avec comme indicateurs la présence d'une tradition de collaboration, l'ampleur d'éclatement des Associations Villageoises (AV) et l'influence des autorités coutumières sur la liste électorale. D'autres critères étaient la taille de la commune, sa composition ethnique, l'accessibilité et la volonté de participation du conseil communal.

Le fil conducteur de l'étude est constitué par la dynamique de la mise en place de la décentralisation au Mali, et les enquêtes se sont déroulées sur plusieurs années. Elles ont démarré durant la période d'installation des autorités communales (1999) puis repris après quelques années de fonctionnement des communes (2002 et 2003). La première étape (1999) consistait en une série d'entretiens de groupe ou individuels avec le conseil communal, les autorités villageoises, les responsables des AV et la population ; elle s'inscrivait dans le cadre d'un travail de thèse qui a aussi abouti sur des questions concernant la gestion des ressources naturelles (GRN) et le terroir (Coulibaly, 2000). La deuxième phase de la collecte des données (2002-2003) était plus légère et comportait de nouveaux entretiens avec les maires, les conseillers communaux, quelques chefs de village et des groupes socioprofessionnels (les éleveurs au Kouoro, le groupe intervillageois de gestion du terroir *usiginon*). En 2002, une enquête auprès des mêmes interlocuteurs qu'en 1999 a été réalisée par une assistante de recherche. Enfin, le premier auteur a des contacts réguliers avec les deux communes dans le cadre de son travail.

3. Contexte historique de la décentralisation au Mali

Lorsque les forces coloniales pénètrent dans les régions de l'actuel Mali en 1883, elles mettent en place une administration territoriale centralisée, organisée selon des schémas importés de France. Cependant, les premières initiatives en matière de décentralisation de la gestion administrative au Mali remontent aussi à la période coloniale avec la création des communes de Kayes et Bamako en 1918. Onze autres communes furent créées entre 1953 et 1958. Ces premières collectivités territoriales représentaient plutôt des espaces administratifs locaux sans qu'il y ait de réels transferts de pouvoirs et de ressources, et sans que les populations vivent ces créations comme l'occasion de participer aux processus de prise de décision (Sy *et al.*, 1998).

A son accession à l'indépendance en 1960, l'Etat post-colonial s'est calqué sur l'Etat colonial en reconduisant ses modes de relations autoritaires avec les administrés. En 1968, un groupe de militaires prend le pouvoir et établit la deuxième république. En 1977, une réforme administrative est organisée autour de l'administration régionale et locale. Quelques modifications sont la création du District de Bamako composé de six communes, et la provision des organes de programmation auxquels la population peut en principe participer dans les circonscriptions administratives : le conseil de circonscription, les comités régional et local de développement. A partir de la fin des années 1970, l'échec des politiques de développement s'aggrave et, malgré des revendications politiques d'ouverture et de démocratisation, le régime militaire reste attaché à ses prérogatives et à son système. Le 26 mars 1991, le régime s'effondre suite à une révolte et conduit à l'emprisonnement des principaux responsables politiques et militaires du pays.

La troisième république a eu à sa tête un gouvernement de transition chargé d'établir les bases du processus de démocratisation. En 1991, une conférence nationale a été organisée pour aborder une nouvelle constitution. Cette constitution institue un Etat de droit et de démocratie pluraliste, et reconnaît les principes fondamentaux de la décentralisation. Pour les autorités de transition, la décentralisation s'est vite avéré être l'une des seules bases de négociation véritable pour trouver une solution à la rébellion qui sévissait dans le nord du pays. Les élections présidentielles et pour l'assemblée nationale se sont tenues en 1992.

Créée par décret en 1993, la Mission de décentralisation et déconcentration (MDD) était chargée d'aider le Gouvernement à concevoir la réforme de la décentralisation et à préparer sa mise en œuvre. En 1996, la MDD a procédé à un découpage du territoire national en 684 communes rurales et 19 communes urbaines, soit 701 communes au total¹. Les conseils communaux ont été mis en place au Mali suite aux élections municipales du 2 mai 1999 et du 6 juin 1999.

Les collectivités territoriales et leurs compétences

Le nouveau système d'organisation administrative du Mali comprend trois échelons de collectivités territoriales : région, cercle et commune. Il n'existe pas de relation de hiérarchie entre ces trois entités. La commune est composée de plusieurs villages et/ou fractions ou de quartiers et est dirigée par un conseil communal. Le nombre d'élus par commune varie en fonction de la taille de la population². Le maire est élu par le conseil communal en son sein et a un mandat de cinq ans. Le maire et ses adjoints constituent le bureau communal. Le cercle est dirigé par un conseil de cercle élu de manière indirecte : chaque commune a choisi ses représentants. L'assemblée régionale est élue à partir des conseils de cercle.

Les préfets assurent la tutelle des communes. Ils vérifient la conformité des délibérations communales avec les textes de loi de l'Etat et sont responsables de l'approbation du plan de développement de la commune, condition requise pour recevoir des subventions de l'Etat pour les investissements proposés. L'administration et les autres services techniques de l'Etat apportent également un appui-conseil aux conseils communaux selon leurs compétences et leurs possibilités. Cependant, le niveau de scolarisation est faible en milieu rural et la capacité des services étatiques à apporter un appui-conseil est limitée aussi. Face à cette situation, l'Etat et les partenaires au développement ont élaboré un programme national d'appui aux collectivités territoriales qui s'est traduit par la création de la Cellule de coordination nationale (CCN) pour l'appui technique, et de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) pour l'appui financier.

1. En plus des 701 communes créées en 1996, deux nouvelles communes se sont ajoutées en 2001.

2. Loi N° 95-034 du 12/04/1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali modifiée par la Loi N° 98-010 du 15/06/1998. Par exemple, le conseil communal des communes de moins de 10 000 habitants se compose de 11 membres.

A partir de 2000, des Centres de conseil communal (CCC) animés par un opérateur CCC ont été mis en place et sont à la base du dispositif technique établi pour les collectivités par l'Etat avec un soutien considérable des bailleurs de fonds. Dans la région de Sikasso, la coopération française s'est engagée à financer les opérateurs CCC et a choisi pour chaque cercle un bureau d'étude suite à un appel d'offre. Les CCC sont institués comme structures officielles d'appui et de conseil aux communes avec un mandat déterminé, à savoir la mise en œuvre du cahier des charges élaboré par l'Etat malien à travers la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT) et la CCN. Les responsabilités se résument ainsi : apporter l'appui-conseil aux communes dans les domaines relevant de leurs compétences ; renforcer la maîtrise d'ouvrage des communes ; et assurer l'animation du comité local d'orientation. Le cahier des charges des CCC est assez strict. Dans la pratique, une grande partie de leur temps est consacrée au renforcement des capacités du maire, de son bureau et du personnel de la commune, à l'appui à la préparation des dossiers d'investissement pour l'ANICT et à la passation des marchés publics. Les CCC collaborent avec les ONG, les bureaux d'études et les services techniques déconcentrés de l'Etat. Les ONG et les associations d'appui cherchent à s'adapter à un contexte nouveau qui les oblige à revoir leur approche d'intervention.

Les recettes d'une commune se composent actuellement surtout des taxes rémunératoires sur les services rendus par la commune et de certains impôts, supplémentés par une subvention de l'Etat³. Quelques communes seulement bénéficient de patente quand une entreprise d'une certaine ampleur se situe sur son terroir, de subventions des projets ou de dons de leurs ressortissants. Toutes les communes ont accès aux fonds de l'ANICT. La collectivité doit assumer 20 % du coût des investissements, l'ANICT les finançant à hauteur de 80 %. Mais pour certaines communes, l'ensemble des impôts et taxes mobilisés ne permet même pas de faire face à leur fonctionnement (salaires du secrétaire, du régisseur, etc.). Malgré ce constat, les collectivités territoriales arrivent à mobiliser les 80 à 95 % de leur droit de tirage. Ainsi, les communes rurales ont pu absorber, en moins de deux ans, environ 20 milliards de FCFA, dont 60 % ont été dépensés dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique (SNV et CEDELO, 2004). Ces résultats sont contraires au faible taux de décaissement des fonds sectoriels (par exemple pour les secteurs de la santé et de l'éducation).

Malgré les ressources prévues par les textes, le financement de la décentralisation

3. La subvention de l'Etat était de presque 4,5 millions FCFA au total, de 2000 à 2003.

lisation par les communes rurales reste problématique. Le faible enracinement dans la société, la préparation insuffisante des mentalités et l'insuffisance de visibilité des pratiques s'est traduit par un manque de volonté et de capacité pour mobiliser les ressources locales. Le taux de recouvrement des taxes est faible et irrégulier au point d'entraîner dans certaines communes un retard dans le paiement des salaires du personnel. Il est évident qu'investir est impossible dans une telle situation (Dicko, 2004).

Le transfert de compétences implique de définir les termes d'un nouveau partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales. Dès la mise en place des collectivités, celles-ci ont automatiquement exercé les compétences transférées comme l'état civil, le recensement, la police administrative et l'hygiène publique. Cependant, en 2004, quelques compétences en matière électorale ont été reprises par l'Etat central⁴.

Le transfert de compétences dans les autres domaines est lent. Les décrets d'application sont disponibles depuis juin 2002 dans les domaines de la santé, l'éducation et l'hydraulique villageoise, mais leur application pose des difficultés. La commune aura un patrimoine qui se compose d'un domaine public (ressources naturelles, infrastructures d'utilité publique et patrimoine culturel) et d'un domaine privé (constitué essentiellement de terres, des terrains et des biens transférés ou cédés à la commune à la suite d'acquisition ou pour les besoins de sa mission), mais le transfert des domaines n'a pas encore eu lieu.

Les nouveaux textes institutionnels et juridiques du Mali donnent une grande responsabilité aux conseils communaux dans la GRN de leur territoire, mais l'échelle du village n'est pas considérée comme une entité décentralisée. Il s'agit d'une question complexe en raison de l'implication de plusieurs ministères⁵, et la question foncière devient un enjeu de plus en plus important et une source de conflit. La finalité recherchée est la mise en valeur concertée du terroir par les autorités communales et les populations en collaboration avec les services techniques. En vue d'atteindre un développement économique et socioculturel harmonieux qui respecte l'équilibre écologique, les communes doivent partager leur responsabilité de la GRN avec les autorités villageoises (Diarra, 1998).

4. Cette modification de la loi électorale est motivée par le constat que les maires, étant des candidats déclarés ou potentiels aux élections communales, ne sauraient être les décideurs de certains aspects sensibles des élections que sont notamment les bureaux de vote et les cartes d'électeur (SNV et CEDELO, 2004).

5. Ministère de l'environnement par rapport aux forêts, et Ministère de l'agriculture, l'élevage et la pêche par rapport à la charte pastorale.

4. Présentation des communes d'étude

La région de Sikasso, au sud du Mali, couvre une superficie de 71 790 km² avec une population d'environ 1,7 millions d'habitants. Elle présente un des potentiels en ressources naturelles les plus importants du Mali et bénéficie de bonnes conditions climatiques. La culture du coton occupe une place très importante dans l'agriculture de la région, empiétant de façon importante sur les jachères et les zones sylvo-pastorales. N'ayant pas de tradition d'élevage, le sud du Mali est devenu par l'omniprésence du coton et l'investissement du paysan dans le cheptel, une région de concentration de bétail où la zone de pâturage est constituée de surfaces non cultivables et de jachères. De plus, des éleveurs venant du nord du Mali s'y sont installés suite à la sécheresse (Coulibaly et Kessler, 1990). La région de Sikasso est caractérisée par une forte pression agricole et pastorale sur les formations forestières. En raison de la rareté des ressources, l'exploitation des produits forestiers constitue un important facteur de dégradation de l'écosystème.

Le découpage du territoire national a abouti à la création de trois communes urbaines et 144 communes rurales dans la région administrative de Sikasso. Les deux communes ayant fait l'objet de cette étude sont les communes de Kouoro (Cercle de Sikasso) et Yognogo (Cercle de Koutiala), voir Tableau 1.

Kouoro	Yognogo
<ul style="list-style-type: none">● 6 villages● 6 200 habitants● 6 ethnies présentes● 80 km au nord de la ville de Sikasso● Conseil communal composé d'un seul parti politique (ADEMA-PASJ)● Existence de 7 AV pour les 6 villages● Forte pression sur les ressources naturelles avec une importante activité d'élevage	<ul style="list-style-type: none">● 3 villages● 3 811 habitants● 2 ethnies présentes● 20 km au nord de la ville de Koutiala● Conseil communal composé de deux partis politiques (ADEMA-PASJ et UDD)● Existence de 9 AV pour les 3 villages● Forte pression sur les ressources naturelles

4.1 Commune de Kouoro

La commune de Kouoro est située sur l'axe Sikasso-Koutiala et est composée de six villages⁶. L'ethnie dominante est le Sénoufo, mais la population du village de Kouoro est composée essentiellement d'allochtones (Dogon, Peul, Bobo) qui sont venus du nord du Mali. Ces populations se sont déplacées à cause des sécheresses des années passées.

Les activités principales de la population sont l'agriculture, l'élevage, la pêche et le ramassage des produits de cueillette. La pression agricole et pastorale est très forte sur l'ensemble des villages de la commune.

Bien avant la période coloniale, les six villages de la commune de Kouoro se trouvaient dans un *kafo*⁷ dont le siège se situait à Kouoro où se faisaient tous leurs sacrifices et rites traditionnels. Depuis ce temps, les six villages ont beaucoup de choses en commun (travail collectif, sacrifices, mariage, etc.). De l'époque coloniale jusqu'à la décentralisation, les six villages ont été dans la même circonscription administrative. Avec la décentralisation, ils ont décidé de rester ensemble dans la même commune.

La commune de Kouoro dispose des infrastructures socio-économiques suivantes : six écoles fondamentales⁸, trois centres de santé et un marché. Il y a deux écoles à Kouoro et une dans les autres villages sauf Makono, mais ce village est sur le même site que Sougoula. Les trois centres de santé et le marché se trouvent à Kouoro. Ces différentes réalisations ont été faites avec une grande participation financière des AV grâce aux revenus du coton.

Il existe plusieurs associations socioprofessionnelles dans la commune de Kouoro. Tous les villages ont une AV⁹ sauf Kouoro qui en a deux. La

6. Kouoro (chef-lieu), Katierla, Sokourani, Koumbala, Sougoula et Makono.

7. Les sociétés coutumières au Mali Sud étaient organisées en "kafo", une expression Bamanan qui signifie un regroupement de villages avec un centre de décision. Le *kafo* était sous la gestion d'un chef coutumier qui devait autoriser tous leurs sacrifices et rites traditionnels. Les anciens *kafo* sont toujours à la base de plusieurs collaborations inter-villageoises, et même de quelques communes.

8. Dans trois de ces écoles, l'enseignement se fait en bamanan.

9. A partir de 1977, la CMDT a encouragé la création des AV, mouvement pré-coopératif basé sur un transfert de certaines fonctions de l'appareil d'encadrement vers les communautés villageoises, mais sans personnalité juridique. Les AV regroupent l'ensemble des producteurs de coton du village (Kleene *et al.*, 1989). L'évolution des textes régissant les organisations paysannes au Mali a amené la CMDT à demander aux AV de se transformer en Coopératives de producteurs cotonniers. La CMDT à son tour sera privatisée avant 2005. Les sociétés coopératives sont régies par la loi n° 01-076 du 18 juillet 2001.

coopérative des éleveurs qui a environ 40 membres a été créée en 1992 et est pluriethnique. Les membres actifs sont répartis dans 18 villages y compris les six de la commune. Certains exploitants de bois de la commune de Kouoro sont membres d'une coopérative des planteurs qui a son siège dans la commune voisine de Kléla.

4.2 Commune de Yognogo

La commune de Yognogo est située sur l'axe Koutiala-San et comporte trois villages : Famoussasso (chef-lieu de la commune), Koumbri et Berenianka. Yognogo, qui signifie en langue Minyanka "proximité du point d'eau", a une grande plaine et est traversée par plusieurs marigots. L'ethnie dominante dans la commune est le Minyanka qui cohabite avec les peuls. Les activités principales de la population sont l'agriculture et l'élevage.

Les trois villages de la commune de Yognogo ont décidé de constituer ensemble une commune, car depuis les temps anciens jusqu'aux sécheresses des dernières années, ils organisaient des pêches collectives avec une bonne entente dans leur plaine. Cependant, lors du découpage territorial pour la mise en place des communes, le village de Berenianka avait deux tendances : la première voulait l'appartenance du village à la commune de Yognogo et la seconde à celle de Logouana (commune voisine). Le chef de village était de la tendance de Logouana. L'administration chargée du découpage a procédé au vote dans le village. Avec ce vote, le clan du chef de village a été mis en minorité d'où l'appartenance du village à la commune Yognogo. Depuis ce temps, le clan du chef de village s'est réservé de ne plus participer aux activités de la décentralisation et particulièrement de la commune de Yognogo.

En 1999, la commune comptait 3 811 habitants répartis entre 281 exploitations agricoles. Environ 6 % des exploitations ne disposent pas d'équipement agricole tandis que 35 % sont relativement nanties. Les infrastructures socio-économiques de la commune de Yognogo sont une école fondamentale et un marché hebdomadaire, tous à Famoussasso.

La commune de Yognogo a neuf AV, ce qui indique un certain effritement de la cohésion sociale. Toutes les AV initiales ont été éclatées pour en donner plusieurs dans le même village. Ces éclatements ont donné quatre AV à Koumbri, trois à Famoussasso et deux à Berenianka.

Une organisation inter-villageoise dénommée "Oussiguignon"¹⁰, créée en 1993, regroupe huit villages. Son objectif est l'aménagement et la gestion de l'espace inter-villageois, comme la réglementation de l'accès aux ressources, de leur utilisation et la promotion de systèmes de production durable. Un bureau inter-villageois composé de deux représentants par village membre a été mis en place depuis 1996. Par l'intermédiaire d'Oussiguignon, certains villages membres ont fait des plantations, des aménagements pastoraux et installé des forêts villageoises dont Koumbri et Berenianka.

4.3 Election et composition des conseils communaux

Les élections politiques ne sont pas parmi les habitudes paysannes et les habitants n'ont pas été suffisamment préparés à cet exercice. Les deux communes ont suivi des stratégies différentes pour établir leurs listes électorales et organiser les élections.

Kouoro

La commune de Kouoro est partie de ses racines profondes pour choisir ses conseillers. Les six villages de la commune se sont organisés pour présenter une liste unique sous les couleurs du parti ADEMA-PASJ (Alliance pour la Démocratie au Mali - Parti Africain pour la Solidarité et la Justice). Ainsi, le conseil communal de Kouoro est constitué par les représentants de l'ADEMA-PASJ qui était le seul parti candidat aux élections communales de 1999. Actuellement, quatre partis politiques sont installés dans la commune de Kouoro : ADEMA, UDD, RPM et PIDS. Tous les conseillers communaux ont toujours appartenu à l'ADEMA, sauf le premier adjoint au maire qui a changé de parti et est maintenant du RPM¹¹. Les partis se sont mis ensemble pour organiser les élections présidentielles et législatives de 2002, une collaboration qui a contribué à maintenir la stabilité dans la commune.

La décentralisation a entraîné la mise en place d'un conseil des chefs de village de la commune de Kouoro, coordonné par le chef de village de Kouoro. La candidature des conseillers ainsi que la composition du bureau communal a été proposée par les chefs de village et leurs conseillers, puis légalisée par les élections. Les 11 places de conseillers ont été réparties

10. "Oussiguignon" est une expression minyanka qui signifie "gérons notre brousse".

11. Le RPM est issu de la scission de l'ADEMA en 2001/2002.

entre les six villages en fonction de leur taille et chaque conseil de village a désigné ses représentants. Le village de Kouoro, abritant le siège de la commune et dont la population est la plus nombreuse, a six conseillers. Ici, les autochtones ont concerté les allochtones pour le choix et l'élection des conseillers. Ainsi, les postes sont répartis entre trois ethnies : trois bambaras qui est l'ethnie fondatrice du village de Kouoro, deux minyankas et un dogon. Les cinq autres conseillers sont de l'ethnie sénoufo et répartis entre les autres villages (un conseiller par village).

Le taux de participation aux élections est relativement élevé. Cette facilité de mobilisation semble être liée à la cohésion sociale de la population et au fait que le choix du délégué du village au conseil communal vient des autorités villageoises (voir Tableau 2). Les jeunes sont faiblement représentés dans le conseil communal. Parmi les conseillers communaux, il y a deux femmes : la matrone du village de Kouoro et l'animatrice des femmes du village. Les 11 conseillers ont suivi une formation de base à l'école en langue française. Cinq conseillers ont arrêté leur formation au premier cycle de l'école fondamentale¹², trois conseillers ont continué au second cycle de l'enseignement fondamental¹³ et les trois autres ont suivi un enseignement secondaire professionnel. Vu le faible niveau de formation de la population rurale, les conseillers communaux ont un bon niveau de formation.

Tableau 2. Résultat des élections municipales de 1999 dans la commune de Kouoro			
Village	Inscrits	Votants	Taux de participation
Kouoro	1 732	497	29 %
Katierla	474	193	41 %
Sokourani	319	272	85 %
Koumbala	531	157	30 %
Sougoula/Makono	700	469	67 %
Total	3 756	1 588	42 %

12. Six premières classes de l'enseignement fondamental.

13. De la septième à la neuvième année de l'enseignement fondamental.

Yognogo

Contrairement à Kouoro, l'adhésion au parti politique était libre dans les trois villages. Deux partis, l'ADEMA-PASJ et l'UDD, étaient candidats aux élections communales et leurs dirigeants politiques ont organisé des campagnes d'information et de sensibilisation dans les villages pour faire adhérer les populations. Ils se sont ainsi trouvés des représentants dans les trois villages qui ont joué le rôle de relais en mobilisation des militants pour mieux organiser les activités du parti au niveau de leur village : mise en place du bureau local du parti, choix des candidats aux élections, etc. Chaque parti avait présenté une liste de 11 membres répartis entre les trois villages. Deux jeunes diplômés en quête d'emploi ont proposé leur candidature au poste de maire de la commune.

Le tableau 3 montre que le taux de participation est très faible dans la commune de Yognogo (9 %). Ces résultats pourraient être liés à un manque de cohésion, à l'instabilité sociale dans la commune et à la faible implication des autorités villageoises à la sélection des candidats.

Tous les conseillers communaux sont des autochtones et de l'ethnie Minyanka qui est originaire de la zone. L'âge moyen des conseillers communaux est 38 ans, avec une concentration dans la classe 26-35 ans (sept conseillers). Quatre des 11 conseillers ont suivi une formation de base à l'école en langue française. Deux de ces quatre conseillers ont arrêté leur formation au premier cycle de l'école fondamentale, et un a

Tableau 3. Résultat des élections municipales dans la commune de Yognogo

Village	Inscrits	Votants	Taux de participation	Résultats des élections		
				ADEMA-PASJ	UDD	Total conseillers
Famoussasso	972	92	10 %	3	1	4
Berenianka				2	0	2
Koumbri	800	67	8 %	3	2	5
Total	1 772	159	9 %	8	3	11

fait des études supérieures. Six conseillers communaux ont suivi des formations en alphabétisation bamanan et un n'a suivi aucune formation lui permettant de lire et d'écrire. Dans l'ensemble, le niveau de formation des conseillers est bas.

Les conseillers de Yognogo sont donc plus jeunes que les conseillers de Kouoro, mais ces derniers sont plus instruits qu'eux. L'une des raisons est que la création de l'école de Kouoro date de la période coloniale, alors que celle de Yognogo n'a que trois ans.

4.4 Election du maire et mise en place du bureau communal

Après les élections communales, les préfets au niveau des cercles (tutelle des communes) ont supervisé l'élection des bureaux communaux et des représentants des communes au conseil du cercle. Avant cette élection, le parti ADEMA-PASJ a donné une formation à ses élus locaux (élections, tâches d'un bureau communal, etc.). Beaucoup de conseillers communaux, par manque d'information, ne savaient pas que le maire ne touche pas de salaire mais plutôt une indemnité mensuelle d'environ 25 000 FCFA¹⁴. Après la mise en place du bureau communal, certains fonctionnaires élus au poste de maire hésitaient à y rester quand ils voyaient la perte de leur salaire pendant leur mandat de maire.

A Kouoro, l'élection du maire n'a pas posé de problème ; comme déjà indiqué plus haut, la composition du bureau communal a en fait été proposée par les chefs de village et leurs conseillers. C'était le contraire à Yognogo : après les élections communales, les conseillers ont abandonné le regroupement par parti politique pour rejoindre leur territoire villageois. Pour l'élection du maire, les négociations se faisaient au niveau du village avec, cette fois, une forte implication des chefs de village. Koumbri, ayant cinq conseillers sur 11, est entré en négociation avec les deux autres villages afin d'obtenir le poste de maire pour un jeune diplômé du village. Cette négociation a échoué parce que Famoussasso avait proposé une femme pour le même poste qui est aussi une jeune diplômée.

14. Arrêté N° 99-0383/MATS-SG du 12 mars 1999 déterminant les conditions d'octroi et le taux des indemnités de déplacement et de session des membres du conseil communal ainsi que les indemnités de fonction du maire et de ses adjoints.

Les deux candidats qui voulaient le poste de maire sont du parti ADEMA-PASJ, mais viennent de villages différents. La direction du parti ADEMA-PASJ, ayant appris la candidature de la femme au poste de maire de la commune de Yognogo, a adressé une lettre de soutien de ladite candidature à la section du parti de Koutiala. La section de Koutiala a fait une large diffusion de la lettre de sa direction en remettant une copie à chacun des conseillers ADEMA-PASJ de Yognogo. Cette lettre est venue à un moment où les villages étaient en pleine négociation pour le choix du candidat au poste de maire. A la réception de ladite lettre, le village de son concurrent (Koumbri) a décidé de ne plus participer aux activités communales. Le niveau de formation en français des conseillers communaux étant faible, ces derniers ont interprété la lettre de soutien de la direction du parti comme une volonté d'imposition de la femme au poste de maire. Il semble que la direction du parti n'a fourni aucune explication de la lettre aux conseillers communaux pour en faciliter la compréhension.

Suite à l'échec de ses négociations pour le poste de maire, le village de Koumbri a décidé de ne pas participer à la mise en place du bureau communal. Celui-ci a donc été mis en place par les six conseillers communaux de Famoussasso et de Berenianka qui occupent d'ailleurs les six postes (maire et ses trois adjoints, et deux délégués au conseil du cercle) sous la supervision du préfet du cercle de Koutiala. L'élection d'une femme au poste de maire est une révolution dans la culture traditionnelle du Mali et elle est la seule dans la région de Sikasso. La maire de Yognogo, âgée de 29 ans, est originaire du village de Famoussasso et a fini ses études de technicienne supérieure d'agriculture en 1996. Mariée dans une localité située à environ 400 km de son village natal, et étant à la recherche d'un emploi, elle s'est présentée comme candidate aux élections communales dans la commune de Yognogo. Au préalable, elle avait sollicité l'appui des vieux du village qui lui ont accordé leur soutien. Militante du parti ADEMA-PASJ, elle a participé ensuite aux rencontres de sensibilisation des différentes couches sociales de la commune pour les élections communales.

Son mandat de maire a commencé avec une forte tension sociale à cause des problèmes entre les villages mais aussi parce que le maire est une femme. Il existe deux grandes tendances dans la commune. D'une part, les conservateurs de la tradition ont du mal à accepter qu'une femme soit la première responsable de leur commune ; pour eux, cela pourrait aboutir à un bouleversement des systèmes de gestion des villages et

même des ménages, puisque selon eux, une femme ne devrait jamais donner d'ordres mais toujours en exécuter. D'autre part, les "modernes" ne tiennent pas compte du sexe du responsable, mais plutôt de ses compétences ; elle est parmi les intellectuels de la commune qui peuvent leur permettre de s'ouvrir facilement aux autres. Ils se disent qu'aujourd'hui, plusieurs projets et ONG d'appui du monde rural collaborent directement avec les femmes. L'obtention du poste de maire par une femme peut donc permettre à la commune d'établir facilement un partenariat avec ces structures d'appui.

Formation des nouveaux élus

La MDRI a élaboré plusieurs documents d'information des maires et des conseillers sur la décentralisation, mais malheureusement ils sont tous écrits en français. Il est clair que les élus de Yognogo surtout auront besoin d'une documentation sur la décentralisation en bamanan qui est plus adaptée à leur niveau de formation. Les projets et les ONG sur place ont proposé des formations aux conseillers communaux après les élections. Au début, ces formations étaient souvent élargies à la société civile pour leur permettre d'appréhender leurs rôles respectifs et de les assumer au mieux. Depuis 2000, les CCC accompagnent les deux communes, notamment le bureau communal.

5. Réalisations de la commune après trois ans

Après l'investiture des autorités communales par les délégués du gouvernement (actuels préfets), chacune d'elles s'est mise à la recherche de voies et moyens pour réaliser des activités de développement. Dans les deux communes, les chefs de village leur ont affecté des locaux provisoires pour l'installation des bureaux de la mairie. Le fonctionnement du conseil communal nécessite l'acquisition d'un minimum d'équipement : tables, chaises, papier, registre, moyens de déplacement, etc. Pour les rencontres de la commune, les conseillers se déplaçaient par leurs propres moyens ou ceux des organisations paysannes. Les autorités communales ont fini par se doter de moyens/équipements de travail propres sur le budget communal.

5.1 Commune de Kouoro

Fonctionnement du conseil communal

Le bureau communal tient deux réunions par mois et le conseil communal se retrouve une fois par mois pour les échanges. Les conseillers exploitent les documents de la décentralisation et ont une bonne appréciation de ses enjeux. Le conseil communal dispose de quatre commissions de travail présidées par les membres du bureau communal : Finances, Etat civil & recensement, Domaine & foncier, et Environnement, assainissement & cadre de vie. Cependant, les commissions de travail n'ont pas la responsabilité de mettre en œuvre les décisions, d'où une lenteur dans les réalisations.

Le conseil communal a établi des relations de partenariat avec le CCC et des ONG qui lui ont permis de bénéficier de certaines formations sur l'administration d'une commune. Il est en contact régulier avec le préfet au sujet des différents dossiers de la commune, surtout par l'intermédiaire du maire et du secrétaire général. Le conseil communal a fait intervenir le sous-préfet pour amener les marchands de bétail à aller vendre leurs animaux sur l'espace aménagé à cet effet.

Consultation et dialogue avec la population

Le maire du Kouoro a démontré une bonne capacité de mobilisation qui est en partie liée à son partenariat avec le conseil des chefs de village. Ce

dernier est un interlocuteur principal du conseil communal, les chefs de village étant toujours consultés avant les délibérations et informés des décisions prises. Le bureau communal passe aussi par les autorités villageoises pour transmettre des messages, et les chefs villageois jouent le rôle de relais.

En principe, le conseil communal consulte aussi les populations avant les prises de décisions importantes. Ces concertations se font par village en responsabilisant "leur" conseiller. Il délibère des décisions en conseil communal et fait le compte-rendu aux populations. Ce système de communication en place est fonctionnel. Les populations peuvent ne pas être d'accord avec une décision du conseil communal, mais elles en sont toujours informées. Par exemple, les éleveurs ont participé à des rencontres de la commune sur l'élaboration du plan et fait des propositions. Ils ont aussi été informés de la non-prise en compte de certaines de leurs propositions. Ils sont mécontents de ce constat mais cela n'a pas empêché le travail en partenariat avec la commune pour l'élaboration d'une convention locale pastorale.

Certains groupes semblent toutefois exclus de ces créneaux de communication, comme les femmes et les migrants. Les associations de femmes, par exemple, disent qu'elles ne sont pas informées des activités du conseil communal ni consultées pour l'élaboration du plan de développement et du budget communal. La plupart des vendeurs de bois sont des migrants dogons, installés sur le terroir de Sougoula. Ils sont informés des activités de la commune par les conseillers du village, mais ne s'impliquent pas en disant qu'ils ne font que suivre les autochtones. En 2002, les autorités communales ont mis en place une commission de réflexion sur les mécanismes de communication entre les différents acteurs concernés par le développement de la commune, présidée par le premier adjoint du maire et appuyée par une ONG.

Le conseil communal mobilise les associations de jeunes et de femmes pour la réalisation des activités communautaires. Il n'a aucune relation directe de partenariat avec les organisations socioprofessionnelles, alors qu'elles sont les moteurs du développement et que leur implication dans les travaux de la commune aiderait à résoudre les problèmes et à mieux organiser les activités.

Mobilisation des ressources financières

L'information la plus récente disponible sur le budget communal date de 2000. Les recettes de la commune aboutissent à un total de 9 833 282 FCFA et les dépenses à 7 034 947 FCFA dont 56 % pour les frais de fonctionnement de la commune. Les sources de revenu pour la commune sont : la taxe de développement régional et local (TDRL) dont le taux de recouvrement des impôts varie entre 90 et 100 %. Une raison donnée par le conseil du village de Sougoula pour ce bon recouvrement est qu'auparavant, les impôts et taxes se payaient globalement, alors que maintenant leur paiement se fait par tranche d'où une amélioration du taux de recouvrement. A Kouoro, la création de la commune a également permis un recensement plus fiable des imposables, le travail ayant été fait par les autorités communales qui connaissent mieux les populations de leur localité. Le nombre de personnes imposables a augmenté de 1 828 en 1999 à 2 701 en 2001. Avant la mise en place de la commune, les populations payaient les impôts des morts, des enfants scolarisés et des femmes qui ont plus de quatre enfants. Cette situation a été régularisée et les gens payent normalement les impôts. Un problème de la commune est issu de la mobilité des populations : beaucoup de migrants préfèrent payer la TDRL dans leur village natal bien qu'ils soient installés de façon permanente dans la commune de Kouoro. Enfin, le fait que la commune soit soutenue par les autorités villageoises qui sont régulièrement consultées est probablement un autre facteur expliquant le bon taux de recouvrement ; à cela s'ajoute le fait que déjà avant l'installation de la commune, les villages ont eu l'habitude de payer les impôts.

En plus, la commune perçoit des recettes à partir des taxes assimilées (bétail, armes, vélos), des taxes sur le marché, des prestations administratives (état civil, légalisation, livret de famille) et de la subvention de l'Etat (environ 2 millions FCFA en 2000). D'autres sources de revenus pour la commune pourraient être : la taxe de voirie ; la quote-part communale dans les patentes payées à l'Etat par les commerçants ; la vente des lots à usage d'habitation ; et la gestion des marchés à bétail. Contrairement à la TDRL, ces revenus posent toujours des problèmes de recouvrement des taxes et autres impôts. Selon le conseil du village de Kouoro, les populations ne payent pas les impôts parce qu'elles n'ont pas peur du maire. Selon les populations de Sokourani, la création de la commune a augmenté le montant des taxes (par exemple avant la commune, les vélos étaient taxés à 500 FCFA par vélo, et maintenant à 1 000 FCFA) et les habitants ne sont pas d'accord.

La subvention de l'Etat étant faible, les frais de fonctionnement et la contrepartie pour les investissements sont à mobiliser par la commune elle-même. En comparaison avec d'autres communes rurales, le taux de recouvrement de Kouoro est excellent¹⁵, mais les revenus sont toujours relativement faibles et ne permettent pas des investissements d'une certaine ampleur. Dans ce contexte, le conseil communal critique le fait qu'une bonne partie des ressources financières du conseil de cercle et de l'assemblée régionale provienne des communes, mais il ne participe pas aux activités de développement de la commune (par exemple 20 % de la vente des vignettes sont versés au conseil de cercle).

Réalisations

La commune est une jeune institution en phase d'apprentissage avec de faibles ressources financières, mais elle a réalisé de nombreuses activités qui contribueront au développement socio-économique de la commune. En plus, les populations allaient autrefois à Kléla pour établir les actes de naissance et de mariage, mais elles font désormais cela à la mairie de la commune de Kouoro. Les réalisations et activités principales de la commune depuis sa création sont :

- recrutement d'un secrétaire général et d'un régisseur ;
- outillage de la mairie ;
- construction d'un centre de consultation prénatale à l'intérieur du centre de santé communautaire (CSCOM) ;
- subvention des services de santé : transport des malades en cas d'urgence à Sikasso (55 050 FCFA par an), salaire d'une matrone (258 000 FCFA) ;
- achat de 15 moustiquaires (45 000 FCFA) : 3 pour la maternité et 12 pour les personnes âgées ;
- achat de fournitures scolaires pour les écoles (300 000 FCFA par an) ;
- résultat positif à l'issue des négociations avec le conseil de cercle de Sikasso pour l'ouverture du second cycle de l'enseignement fondamental qui relève de leurs compétences ;
- démarrage des travaux de construction de trois salles de classe pour le second cycle ;
- construction d'un radier pour faciliter l'accès des véhicules au marché ;
- mise en place d'une plantation d'1 ha d'eucalyptus par an ;
- discussions pour élaborer une convention locale de GRN intercommunale avec deux communes voisines et pour la conception d'un projet d'intercommunalité avec 10 communes du cercle de Sikasso.

15. Après le premier trimestre 2003, le taux moyen de recouvrement de TDRL au niveau national était de 18 % et il est peu probable que ce taux s'améliore beaucoup d'ici la fin de l'année 2003 (Dicko, 2004).

Malgré ces réalisations par la commune, il y a aussi des frustrations dans certains villages qui n'ont pas bénéficié directement. Le chef de village de Sokourani, par exemple, est frustré par le fait que son village n'a pas pu bénéficier d'un centre de santé communautaire.

Autres initiatives de la commune

Prévention et gestion des conflits

Dans la commune, les conflits sont fréquents entre les utilisateurs des ressources naturelles : conflits entre agriculteurs et éleveurs, chasseurs et éleveurs. Depuis que les collectivités territoriales ont été mises en place, les populations ont tendance à comprendre que la commune remplace les conseils villageois dans la gestion des conflits, comme l'ancien chef de canton. Cependant, les autorités communales les renvoient à leur conseil de village pour le règlement à l'amiable des conflits sociaux pour lesquels elles sont saisies. Les maires semblent néanmoins jouer un rôle positif dans les conflits qui dépassent les capacités de médiation des autorités villageoises, ce qui peut réduire aussi le nombre de conflits passant au tribunal¹⁶.

Ceci est aussi le cas à Kouoro. En 2001, l'utilisation d'un champ récolté par les animaux en pâture, par exemple, a provoqué un scandale au village. Le maire a été d'un apport important dans la résolution de ce type de conflits à travers l'élaboration d'une convention locale de GRN pour la réouverture des pistes pastorales. La création de la commune a ainsi globalement amélioré l'entente entre les populations.

Sécurité

La sécurité au sein de la commune constitue également une préoccupation des maires. Kouoro est située sur un carrefour traversé par une route importante et un affluent du fleuve Niger. Le commerce y est assez développé et les échanges commerciaux dépassent les frontières du Mali vers le Burkina Faso, ce qui crée aussi une certaine forme d'insécurité. La mairie a négocié et obtenu la création d'un poste volant de gendarmerie dans le village de Kouoro. Ainsi, elle réussit à mobiliser les services de la gendarmerie pour la sécurisation des populations et de leurs biens.

Elle a fait appel aussi aux chasseurs pour les patrouilles. Leur implication était effective mais a soulevé des questions quant à l'autorité de sanction.

16. Il y a cependant aussi des exemples où le maire est au centre d'un conflit. Dans la zone péri-urbaine de Bamako, le fond du problème relève dans certains cas d'une compétition entre le maire et d'autres acteurs sur le contrôle foncier et/ou les programmes des lotissements.

Selon les chasseurs, beaucoup de voleurs ont été arrêtés depuis la création de la commune, mais ils sont toujours libérés par les administrateurs de l'Etat et reviennent les déranger. Ce comportement des autorités les a découragés et ils n'arrêtent plus de "malfaiteurs". Les chasseurs souhaitent avoir une autorisation écrite de la commune pour leur responsabilisation dans la surveillance de la commune, et ils demandent au conseil communal de se battre pour que les voleurs arrêtés soient jugés et condamnés.

5.2 Commune de Yognogo

Fonctionnement du conseil communal

Les résultats des élections montrent que le taux de participation était très faible dans la commune de Yognogo (9 %) et ont mis en cause la légitimité et la reconnaissance du conseil communal. De plus, les débuts du conseil communal de Yognogo étaient difficiles à cause des négociations autour du partage des postes du bureau communal entre les villages, y inclus le choix du maire. En fait, les activités de la commune semblaient réduites à un village (Famoussasso) et à un quartier de Berenianka. Il n'existe aucune commission de travail qui est fonctionnelle dans la commune.

La commune a élaboré un plan de développement communal triennal en 2001 portant essentiellement sur l'éducation, la santé, l'hydraulique villageoise, l'assainissement et la protection de l'environnement. Selon le conseil communal, les populations ont été invitées à participer aux travaux d'élaboration du plan de développement communal et à donner leurs points de vue. Les comptes-rendus sont affichés au bureau du maire¹⁷ et les populations s'informent aussi à travers les radios locales. Les conseils de village, les AV et les associations de femmes ont assisté à l'exposé du plan de développement et de son budget, mais ne connaissent pas tout le contenu et ignorent l'utilisation du budget. Selon les femmes, plusieurs de leurs préoccupations n'ont pas été prises en compte dans les activités de développement de la commune : maternité, pharmacie villageoise, moulin et maraîchage.

17. Le secrétaire général n'a pas voulu donner une copie du plan de la commune à l'équipe sans accord du maire (qui n'était pas sur place). Le budget et le bilan financier n'étaient pas accessibles non plus. Il a dit que la population pourrait avoir une copie à condition qu'elle en paye les frais.

Pour la maire, le canal de l'administration de l'Etat est la source principale d'information sur l'extérieur, et elle est en plus souvent invitée aux ateliers et conférences. A l'intérieur, le canal du chef de village est utilisé pour informer les villageois. En théorie, les conseillers communaux donnent l'information au chef de village qui la diffuse auprès des villageois, mais ce mécanisme ne semble pas fonctionnel. Même le conseil de village de Koumbri n'est pas informé des décisions du conseil communal. Les villageois reçoivent l'essentiel de ces informations en parlant directement avec le maire et son secrétaire général. Selon le secrétaire général, la majorité de la population respecte les décisions du conseil communal, mais il existe encore des "récalcitrants qui ne reconnaissent pas les autorités communales".

Mobilisation des ressources financières

L'équipe de recherche n'a pas pu disposer de l'information sur les recettes et dépenses de la commune de Yognogo. Pour 2003, la commune a proposé un budget de 16 292 783 FCFA, dont 41 % pour le fonctionnement. Ce montant budgété est presque le double de celui de la commune de Kouoro qui est plus grande. La commune de Yognogo est petite et beaucoup de personnes ne payent pas les impôts. Aussi, avant l'installation de la commune, le taux de recouvrement de la TDRL était faible. Le non-paiement est en partie lié à la mésentente entre les villages et les populations du même village. La création de la commune n'a pas changé la volonté des populations à les payer.

Le conseil communal pense que le lotissement, l'aménagement de la plaine et son exploitation contre le paiement d'une redevance, les tickets de marchés, le maraîchage des femmes et l'établissement de cartes d'identité pourraient constituer d'autres sources de revenus pour la commune.

Réalisations

Selon la mairie, les réalisations et activités principales de la commune depuis sa création sont :

- recrutement d'un secrétaire général et d'un régisseur pour la mairie ;
- achat d'une moto pour les courses de la commune ;
- achat d'une machine dactylographique pour les travaux de secrétariat ;
- état civil de proximité ;
- recrutement des trois enseignants pour l'école ;

- construction d'un pont reliant Famoussasso à Berenianka (subvention ANICT) ;
- regroupement des femmes dans des associations féminines au niveau de leur village avec l'appui du maire, organisation des formations en alphabétisation et fabrication du savon.

Après des débuts difficiles, la commune a fini par trouver un consensus pour faire participer les conseillers communaux de Koumbri aux activités communales¹⁸. Malgré cette avancée dans la gestion du conflit, il existe un déficit de communication entre les villages et le conseil communal, qui se retrouve dans la mauvaise communication entre les acteurs et la faible mobilisation des ressources financières et humaines. En plus de ces difficultés, il existe une instabilité du personnel d'appui de la commune et une concentration des activités dans le chef-lieu de la commune. Avoir une femme maire a contribué aux tensions dont l'origine est plus profonde. Même si la maire est invitée à beaucoup d'ateliers et de formations, la commune ne semble pas avoir bénéficié d'un accès plus facile aux ONG ou aux fonds.

18. La situation s'est améliorée un petit peu mais les tensions restent. Selon les habitants du village "opposé", la maire ne fait pas normalement son travail, est manipulée par le chef de village de Famoussasso et n'est pas respectée parce que non seulement elle est femme, mais elle habite à Koutiala et pas dans la commune.

6. Discussion

Deux communes ayant des dynamiques très différentes ont été décrites dans ce dossier. Ces différences relèvent surtout de la cohésion et de l'entente entre les villages composant la commune, la manière dont la commune a été créée, l'intérêt des autorités locales dans les élections et la présence de conflits autour du choix du bureau communal.

6.1 Démocratie ou consensus légalisé ?

Les élections politiques ne sont pas parmi les habitudes paysannes et il s'agissait d'une situation nouvelle pour la population habituée à la chefferie villageoise et l'administration (chefs d'arrondissements, commandant de cercle). En plus, les populations rurales n'ont été ni suffisamment informées sur le processus de décentralisation, ni suffisamment préparées à cet exercice.

A Yognogo, la population a laissé les partis politiques proposer des listes électorales. Les chefs de villages ne se sont pas impliqués dans les élections. L'espace a été occupé par des jeunes diplômés ressortissants des villages en quête d'emploi, à travers les partis politiques. Les autorités villageoises se sont laissé écarter et il semble qu'elles n'ont pas participé à la mobilisation de la population locale pour les élections communales. Dans cette commune, les élections communales ont donné un taux de participation de seulement 9 %, ce qui a mis en cause la légitimité du conseil communal. Cette situation s'est aggravée quand l'élection du maire a approfondi le conflit entre les villages de la commune.

A Kouoro, par contre, les chefs de village ont bien compris l'importance de la composition du conseil communal. En fait, les élections ont été utilisées pour légaliser le choix des autorités villageoises coutumières. Les autorités coutumières ont veillé à ce que chaque village soit représenté dans le conseil communal, et ont même su y intégrer les migrants et quelques femmes. Le niveau de scolarisation des élus à Kouoro est relativement bon, ce qui indique que les autorités coutumières ont choisi des représentants de la "couche intellectuelle". Cette commune a pu réaliser beaucoup plus que l'autre commune qui a opéré selon les règles de la démocratie.

C'est probablement par prudence que la chefferie villageoise s'est investie pour que le choix des "élus communaux" se fasse par désignation raisonnée. La cohésion sociale à Kouoro a rendu possible cette action concertée. La liste électorale a été proposée par les autorités villageoises puis validée par le vote aux élections communales. Ils ont pu mobiliser presque la moitié des électeurs (42 %), le conseil communal ayant ainsi la reconnaissance et la légitimité des populations locales. Ainsi, cette commune a démarré sur une base de consensus et avec le soutien d'une grande partie de la population.

La gestion de la commune se fait par concertation entre les autorités villageoises et communales. Même des conflits entre les utilisateurs des ressources naturelles trouvent naturellement leurs solutions à travers le conseil communal appuyé par les autorités traditionnelles. Il semble que les chefs de village ne sont pas intervenus dans des affaires communales qui dépassent leur centre d'intérêt : le terroir communal. Même s'ils semblent accepter qu'une partie des ouvrages se réalisent dans le chef-lieu, ils réclament des investissements dans leur village et se plaignent du paiement des impôts. Constituer le conseil communal sur la base d'un consensus n'est pas similaire à l'émergence de la conscience communale (Cissé *et al.*, 2003).

6.2 Le rôle des partis politiques

Les partis politiques à la recherche de notoriété sont allés dans les villages pour identifier leurs candidats et inciter les populations à voter pour eux lors des élections¹⁹. Toutefois, ces partis ne se donnent pas le temps et les moyens d'être vraiment efficaces dans la mobilisation et l'information des populations rurales et n'accompagnent guère leurs candidats après les élections. Les partis politiques semblent être plus actifs dans les communes urbaines et péri-urbaines qui sont plus proches du centre de pouvoir et dont les enjeux, surtout par rapport au foncier, sont importants.

En 1999, dans l'une des communes, les partis politiques n'ont pas joué un rôle actif mais ont accepté la liste électorale proposée par les villages, qui craignaient probablement que les partis politiques puissent créer ou aggraver les conflits locaux. Dans l'autre commune, la composition de la

19. Dans d'autres zones du pays, quelques partis d'opposition ont encouragé le boycott des élections, aussi en jouant sur la méfiance des autorités communales par rapport à la décentralisation à cette époque. Dans certains villages, personne n'a participé au vote.

liste électorale était réalisée au sein des partis politiques, qui ont influencé le choix du maire en soutenant la candidature d'une femme maire.

Les élections de 2004 se tiendront dans un contexte très différent. Désormais, la fonction du poste de maire ou d'élu est plus claire, y compris les contraintes et bénéfices associés, pour les candidats potentiels et pour l'électorat. Aussi les partis politiques semblent-ils un peu plus intéressés à l'électorat rural, et cette fois aucun parti n'a appelé au boycott. Une multitude de partis se manifestent actuellement et plusieurs se sont installés dans les deux communes étudiées au cours des dernières années. Au Mali, la liste indépendante est aussi possible.

6.3 La représentation d'une population hétérogène

Là où les populations sont hétérogènes, où les "étrangers" ont désormais un poids démographique significatif, le choix des instances locales et de leur composition a des enjeux politiques et économiques évidents : entériner le pouvoir "coutumier" risque de renforcer des logiques d'exclusion, aboutissant à un renforcement des droits de propriété des autochtones, au prix de la fragilisation, voire de la remise en cause des droits concédés aux migrants, parfois de longue date ; à l'inverse, des instances "démocratiques" élues pourraient donner le pouvoir aux migrants et déclencher de fortes réactions des autochtones (Lavigne Delville, 1999). Ceci n'a pas été le cas dans le village de Kouoro où le poids démographique des "étrangers" dans le chef-lieu est plus fort que celui des autochtones. Les responsables villageois ont tenu compte de cette diversité ethnique pour former le conseil communal. Il est composé d'hommes et de femmes, jeunes et vieux, autochtones et allochtones. Cette composition leur permet de trouver un équilibre entre les deux tendances citées ci-dessus. Mais comme déjà indiqué, l'enjeu actuel est leur participation dans les affaires de la commune.

A notre connaissance, les partis politiques ne demandent pas encore que leurs représentants locaux établissent une liste électorale équilibrée. Pour augmenter le nombre de femmes élues, des migrants ou d'autres groupes sociaux ayant moins de pouvoir local, la procédure de composition de la liste électorale est cruciale. Par exemple, si un parti politique n'accepte pas une femme en tête de sa liste, elle ne peut pas être élue ni devenir maire.

6.4 Ré-émergence de conflits

Dans le monde rural, plusieurs conflits ont resurgi ou pris une nouvelle dimension avec l'arrivée de la décentralisation, chose probablement inévitable. De nouveaux conflits sont parfois nés à cause des mésententes sur le découpage de la commune, le choix du chef-lieu ou l'élection du maire. La lutte pour le chef-lieu n'était pas seulement une question de prestige et de reconnaissance, mais aussi d'avenir d'un village. La population a bien prévu que le chef-lieu sera un lieu de concentration d'investissement et de pouvoir²⁰. Ceci est effectivement le cas dans Yognogo où le chef-lieu a attiré la plupart des investissements faits par la commune.

Il est important de reconnaître que du point de vue d'un village, donner des prérogatives aux collectivités territoriales et au maire pourrait représenter une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision. A Yognogo par exemple, il existait déjà des divisions entre villages et aussi au sein des villages. Les conflits entre villages se sont aggravés durant le découpage et sont devenus pires suite à l'élection du maire, un événement qui était perçu comme une lutte entre deux villages. En plus, le maire de la commune retenue était une jeune femme, ce que des personnes plus "conservatrices" n'approuvaient pas. Le village "perdant" s'est retiré à la suite des activités de la commune en contestant la légitimité du bureau communal.

6.5 Renforcement des capacités

Le niveau de formation des conseils communaux de Yognogo est faible, comme c'est le cas dans la plupart des communes rurales au Mali. Par contre à Kouoro, le conseil communal est composé par la "couche intellectuelle" désignée par les chefs de village.

Les conseillers communaux n'ont pas facilement accès aux informations. Les documents d'information des maires et conseillers communaux sur la décentralisation sont tous écrits en français tandis que des documents en bamanan seraient plus accessibles²¹.

20. Dans plusieurs communes, la plupart des élus sont habitants du chef-lieu de la commune tandis que d'autres villages n'ont pas de représentant. Il est parfois impossible que chaque village soit représenté lorsque le nombre de villages dépasse le nombre de conseillers.

21. Selon une étude menée par le FIL en 1999, 74 % des élus dans les cercles de Sikasso et de Kadiolo sont alphabétisés seulement en bamanan.

Les élus communaux ont longtemps hésité sur l'exercice de leurs missions et fonctions dans le nouveau paysage socio-politique. Les CCC ont joué un rôle important dans le démarrage, mais se sont concentrés surtout sur le bureau communal et le personnel de la commune. Ceci est compréhensible vu la tâche énorme que représente l'installation d'une mairie et l'importance d'aider les communes à établir un plan communal et les budgets approuvés pour l'accès aux fonds d'investissements logés à l'ANICT, mais commence à poser un obstacle à l'enracinement des communes. Certaines difficultés rencontrées par les CCC dans la région de Sikasso sont le faible niveau d'instruction et de compréhension de la plupart des élus et le manque de prestataires appropriés. D'autres enjeux sont la non-permanence des maires dans certaines communes rurales, l'instabilité du personnel de la mairie, le fonctionnement interne du conseil rural, les relations de la mairie avec la population et l'administration, la mobilisation des ressources et leur gestion transparente et efficace.

6.6 Partenariat avec la population

Les deux communes sont très différentes dans leur partenariat avec la population communale. Kouoro est active et Yognogo est plus à l'attente parce qu'une part de la population est opposée au bureau communal.

Kouoro a su intégrer les migrants et les femmes dans le conseil communal, mais cette participation ne s'est pas traduite par la conception et la réalisation des programmes de développement communal. Il semble que ces minorités ont très peu participé aux concertations organisées par les autorités villageoises. Un autre constat est que le bureau communal demande moins le soutien et l'appui des AV qu'au début : il est possible que cette tendance du bureau communal à se sentir le seul responsable pour le développement de la commune soit renforcé par l'appui technique. Il a été constaté qu'une des limites de l'appui-conseil des CCC vient de ce que les efforts ont été trop centrés sur le bureau communal et le personnel de mairie, alors que les autres élus et les organisations de la société civile n'ont guère pu en bénéficier (SNV et CEDELO, 2004).

Kouoro semble plus consciente de l'importance des canaux de communication avec les villageois, mais utilise surtout les chefs de village à cet effet, avec comme conséquence que les groupes ayant moins d'influence dans les structures coutumières (femmes, jeunes et migrants) risquent de rester à l'écart.

L'élaboration d'un programme de formation et d'information des populations ne semble pas être parmi les priorités des conseils communaux, mais est essentielle pour le succès de la décentralisation (Cissé *et al.*, 2003). La commune nécessite l'adhésion et le soutien de la population pour être viable et contribuer à l'amélioration du cadre de vie de la population. Le défi pour le prochain mandat est d'impliquer davantage tous les élus (y compris ceux qui ne sont pas membres du bureau communal) et la société civile dans les affaires de la commune, surtout les villages en-dehors du chef-lieu de la commune.

6.7 Activités

Les conseils communaux ont organisé des diagnostics socio-économiques de leur commune pour faire l'état des lieux. Ces diagnostics leur ont permis d'identifier les atouts et contraintes de développement de leur commune, qui ont été déclinés dans un programme pluriannuel de développement de la commune. Les communes ont mobilisé les ONG et les bureaux d'études pour l'élaboration de leur plan de développement économique et socioculturel (PDESC). Néanmoins, nous constatons une insuffisance des compétences techniques des prestataires privés et une implication faible des services techniques dans le processus d'élaboration des PDESC. La plupart de ces plans, dont la mise en œuvre est confrontée à d'énormes difficultés, semblent élaborés pour faciliter l'accès de la commune aux fonds ANICT. Les communes sont beaucoup plus préoccupées à respecter le canevas et les échéances de l'ANICT qu'à faire participer les populations au processus de mise en œuvre des PDESC. Enfin, la réalité de terrain montre que le PDESC n'est qu'un élément des activités d'une commune. Kouoro affirme, par exemple, qu'elle fait beaucoup d'autres choses au-delà des investissements dans l'infrastructure, comme la contribution à la GRN, la prévention des conflits et l'amélioration de la sécurité. Ailleurs au Mali, d'autres maires font aussi un apport important dans la résolution des différents conflits. La création des communes a permis la mise en place d'un mécanisme additionnel de gestion et médiation des conflits, ce qui peut réduire l'implication des tribunaux.

Lors de l'élaboration et la mise en œuvre de leur programme de développement local, les conseillers communaux sont préoccupés par les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et des infrastructures routières. Ainsi, les réalisations se sont focalisées sur ces secteurs, en plus de la construction des bureaux de la mairie. La stabilité et la qualité

du personnel de la commune jouent un rôle important dans la capacité d'absorption. Les possibilités d'investissement dépendent en partie de la capacité de mobilisation des ressources pour laquelle le soutien de la population communale est important. Le non-transfert des domaines constitue un frein à l'amélioration des revenus des communes, lenteur qui semble être liée à sa complexité. Les communes peuvent améliorer la mobilisation des ressources, mais il y a des limites claires. Le soutien de l'Etat surtout à travers le transfert de compétences et les ressources humaines et financières reste crucial.

Les ressources financières mobilisées dans les deux communes sont utilisées surtout pour soutenir les frais de fonctionnement du conseil communal. Les investissements faits par la commune dépendent fortement des fonds ANICT dont la mobilisation est conditionnée par une contribution obligatoire de 20 % du budget, ce qui pose parfois des problèmes.

Les possibilités de délégation des compétences aux organisations villageoises socioprofessionnelles (ASACO, associations des parents et élèves, associations villageoises, etc.) par les communes à travers la contractualisation pourraient renforcer la capacité des communes à agir et promouvoir le développement local.

7. Conclusions

La réforme institutionnelle de la décentralisation est devenue effective suite à l'investiture de ses organes en 1999. La mise en œuvre de la décentralisation a très vite évolué au Mali. Les collectivités territoriales (commune, cercle et région) ont été mises en place presque simultanément, pour pouvoir répondre efficacement aux espoirs et aux attentes suscités par la réforme. Le premier mandat des conseils communaux, qui termine en 2004, constituait une période d'apprentissage de la gestion décentralisée du territoire national et du développement local pour tous les acteurs.

Les collectivités territoriales ont été confrontées à des capacités techniques insuffisantes en gestion et administration communale, mais aussi en matière de création des liens avec les autres acteurs locaux et la population en général. Les autorités communales ont tendance à peu collaborer avec les autorités coutumières et les organisations paysannes. Cette étude a montré l'avantage d'une telle collaboration, mais il ressort aussi que, même après quelques années de fonctionnement, la tendance du bureau communal est de se sentir seul responsable pour le développement communal. Les conseils ruraux pourront être plus performants, en s'appuyant sur les différentes catégories d'acteurs et en cherchant une articulation avec elles pour la réalisation des activités de développement, y compris la délégation de certaines compétences. Une démocratie vivante a en outre besoin d'un contre-pouvoir, ce qui demande une population informée et qui se sent concernée. Dans le même sens, les organisations paysannes et les autorités villageoises ne doivent pas être abandonnées par les structures d'appui au profit des conseils communaux.

Il est important que toutes les parties prenantes (société civile, collectivités territoriales, Etat, partis politiques, ONG, projets et bailleurs de fonds) comprennent que la décentralisation ne prend pas fin avec la mise en place des collectivités et de leurs organes élus. Sa mise en œuvre, son ancrage, son appropriation et l'installation d'une véritable gouvernance locale représentent un processus de longue durée. Le besoin de formation et d'information des collectivités territoriales et organisations de la société civile continuera durant les années à venir et contribuera à la consolidation de la décentralisation. La décentralisation nécessite le soutien continu de tous les niveaux pour contribuer à un développement durable et équitable.

Bibliographie

- Cissé A. *et al.*, 2003. Soutenir la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali. KIT, Amsterdam (disponible en ligne à www.kit.nl en sélectionnant les rubriques *Library & publication*, *KIT publishers*, *KIT publications online*).
- Coulibaly A. et Kessler J., 1990. L'agropastoralisme au Mali Sud, analyse des contraintes et propositions d'amélioration : rapport de mission d'appui.
- Coulibaly A., 2000. Gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali-Sud : potentialités, contraintes et perspectives de la gestion durable des ressources naturelles. Thèse de maîtrise, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, France.
- Diarra S., 1998. Gestion durable des ressources naturelles. Analyse des potentialités et contraintes pour une gestion durable des ressources de l'espace sylvopastoral : cas de la commune rurale de Sinsina. Mémoire de fin d'études, CRESA, Niamey.
- Dicko A.B., 2004. Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali. *Dans* : Bako-Arifari *et al.* Financer la décentralisation rurale : taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali. Série *Décentralisation et gouvernance locale*, bulletin no. 357. KIT, Amsterdam (disponible en ligne à www.kit.nl en sélectionnant les rubriques *Library & publication*, *KIT publishers*, *KIT publications online*).
- Lavigne Delville Ph., 1999. Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'Ouest francophone. Dossier no. 86, Programme Zones arides, IIED, Londres.
- SNV et CEDELO, 2004. La décentralisation au Mali : du discours à la pratique, Série *Décentralisation et gouvernance locale*, Bulletin 358, KIT, Amsterdam (disponible en ligne à www.kit.nl)
- Sy O. *et al.*, 1998. Décentralisation et réformes institutionnelles au Mali : cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement. Bamako.



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zones Arides

Le Programme Zones Arides œuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la gestion décentralisée des ressources naturelles, le développement pastoral, les régimes fonciers et les problèmes d'accès aux ressources. Les principaux objectifs du programme sont de renforcer les capacités des communautés locales pour une gestion durable des ressources, à travers la mise en place d'institutions locales efficaces et responsables, d'identifier et de promouvoir des politiques nationales qui reconnaissent et renforcent le pouvoir de prise de décisions et l'autorité au niveau local. En outre, le Programme Zones Arides appuie toutes actions de plaidoyer et de lobbying pour l'adoption de politiques et d'institutions qui soutiennent les besoins et priorités de développement des populations vivant dans les zones arides.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des cinq activités suivantes : (1) la recherche en collaboration avec différents partenaires en Afrique, (2) la formation et la promotion des méthodes participatives, (3) la dissémination de l'information, (4) le conseil en matière de politiques auprès des bailleurs de fonds et enfin (5) l'information et la mise en réseau pour promouvoir des relations d'apprentissage mutuel entre pays francophones et anglophones de l'Afrique.

**International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK**

**Tél : (+44) 20 7388 2117
Fax : (+44) 20 7388 2826
E-mail : drylands@iied.org
Website : www.iied.org**

ISSN 1357 9312
ISBN 1 84369 521 9