



**EchoGéo**  
Sur le Vif | 2013

---

# Crise de l'État et territoires de la crise au Mali

Hawa Coulibaly et Stéphanie Lima

---



## Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/13374>

DOI : [10.4000/echogeo.13374](https://doi.org/10.4000/echogeo.13374)

ISSN : 1963-1197

## Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

## Référence électronique

Hawa Coulibaly et Stéphanie Lima, « Crise de l'État et territoires de la crise au Mali », *EchoGéo* [En ligne], Sur le Vif, mis en ligne le 27 mai 2013, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/13374> ; DOI : [10.4000/echogeo.13374](https://doi.org/10.4000/echogeo.13374)

---

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.



EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International

---

# *Crise de l'État et territoires de la crise au Mali*

Hawa Coulibaly et Stéphanie Lima

---

- 1 Pourquoi le Mali a-t-il implosé ? L'un des rares pays d'Afrique subsaharienne à avoir porté ces vingt dernières années le titre de « bon élève » pour son développement démocratique s'est effondré sur lui-même. La violence avec laquelle la situation s'est dégradée en quelques mois est inédite et ne laisse d'étonner. Que ce soit dans les régions du Sahara ou à Bamako, la force avec laquelle le pouvoir central a été balayé de la scène politique est sans précédent. Comment en est-on arrivé là ?
- 2 A la veille des élections présidentielles de 2012, la démocratie au Mali s'avère très fragilisée et une fois encore c'est par le Nord que la crise est arrivée. La chute de Kadhafi en Libye a contribué à renforcer des groupes rebelles, lesquels ont pu arriver au Mali sans qu'il ne leur soit demandé de rendre les armes en leur possession (alors que le Niger voisin a procédé au désarmement de ces mêmes groupes). Avec la revendication d'autonomie de l'Azawad, c'est un décrochage territorial inédit qui se produit avec une violence inattendue (Retailé et Walther, 2011). Pour autant, cette fragmentation de l'espace étatique s'inscrit dans une perspective mondiale et correspond à des lignes de tension qui sont bien identifiées par les analystes (Rosière, 2010). Si le Sahara malien est devenu dans les années 2000 un espace de trafics criminels dont les acteurs s'inscrivent dans des logiques transnationales, ces derniers n'avaient pas encore pris l'État pour cible. Mais comme le signale André Bourgeot (2011), un déséquilibre s'est peu à peu construit du fait de l'ampleur des trafics et de leur poids financier, contribuant à des formes de territorialisation permettant d'assurer un contrôle plus strict sur la circulation des marchandises. Ce qu'il qualifie de « processus d'ethno-territorialisation (pas de « tribalisation ») au sein d'espaces sur lesquels s'exerçait un contrôle social en voie de dilution au profit de contrôles fondés sur la délinquance. Il y a là des processus de fragmentation d'un espace remodelé sur lequel s'exercent de nouveaux pouvoirs fondés sur la force armée » (Bourgeot, 2011, p. 75).

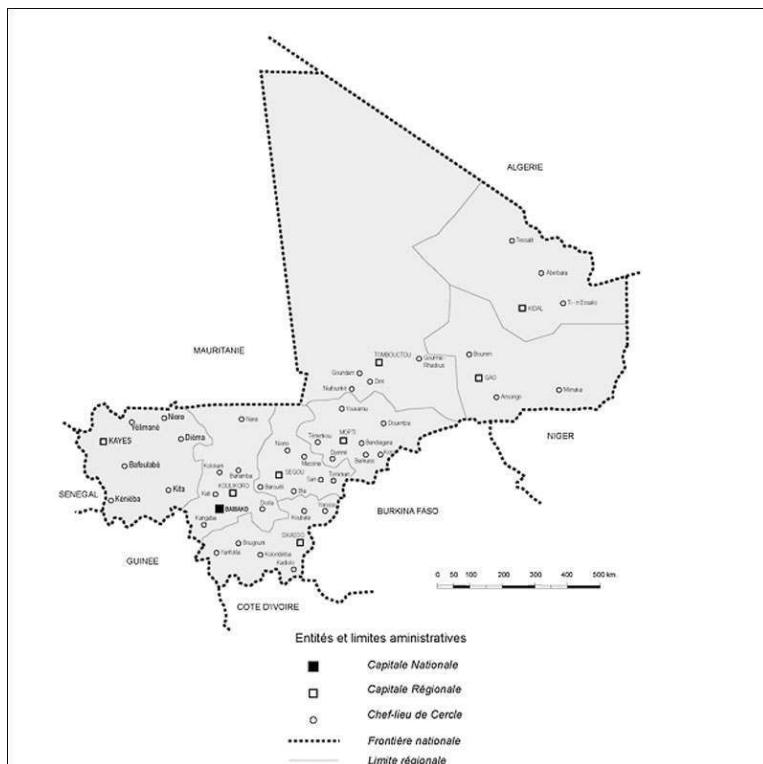
- 3 L'intervention française depuis mars 2013, la restauration de l'unité du pays pratiquement achevée à ce jour et la perspective des élections présidentielles en juillet 2013 laissent entrevoir une sortie de crise, du moins sur le plan institutionnel. Pour autant, le travail de reconstruction de l'État reste entier dans la mesure où la légitimité de ce dernier est fragilisée par des tensions territoriales internes. Ainsi les coulisses territoriales de l'effondrement du Mali sont l'objet de ce texte. La crise que traverse le Mali aujourd'hui est complexe, polymorphe et inscrite dans un temps long qui ne se réduit pas à la phase démocratique des vingt dernières années. Ce texte n'a pas pour ambition de faire la somme des causes internes et externes à l'origine de l'effondrement de l'État malien. Son objectif est plus simplement de reconsidérer la relation entre pouvoir et territoire, au prisme des découpages successifs du territoire national, afin de saisir les limites de cette croyance au « territoire », défini comme un lieu unique fondé sur un lien politique permettant de réduire les distances entre les communautés et de faire société (Retailé, 1997). Malgré une décentralisation bien entamée dans les années 1990, bénéficiant de l'accompagnement technique et du soutien financier des bailleurs de fonds internationaux, la réforme a rencontré ces dix dernières années (2002-2012) un essoufflement politique mettant à mal la dynamique de partage du pouvoir entre le niveau central et le niveau local. Dans cette tension entre sociétés locales et pouvoir central, dont l'origine remonte à la colonisation, les territoires du Mali connaissent des trajectoires différentes, entre adhésion et rejet au projet national. La recomposition des territoires locaux dans le cadre de la décentralisation a eu pour effet à la fois de révéler des logiques régionales contrastées et de mettre en avant des dynamiques spatiales dont l'emprise participe aujourd'hui à la déstabilisation de l'État.
- 4 Notre hypothèse est qu'au Mali, le développement de logiques spatiales divergentes a joué un grand rôle dans l'éclatement du pays et que les régions du Nord ne sont pas les seules en cause dans l'effritement de l'État. Dans tout le territoire une tension sans cesse accrue, malgré la décentralisation des années 1990, entre le niveau central et les espaces locaux, met à mal une unité nationale fragile. Depuis l'indépendance, la capitale a été par trois fois le théâtre de luttes de pouvoir entre civils et militaires. Le coup d'État du 22 mars 2012 traduit une forme de continuité, caractérisée par l'absence d'un État fort et légitime face aux multiples formes d'appropriation, voire de captation, des espaces et de leurs ressources. Ainsi il est possible d'affirmer que la crise était latente depuis plusieurs années et qu'elle est devenue effective avec la montée en puissance de réseaux, porteurs de circulations en tous genres<sup>1</sup>, qui ont fini par déterritorialiser les régions septentrionales du pays, provoquant la chute du pouvoir à Bamako, et faisant du Mali un exemple de la dynamique de « marginalisation » de l'État-Nation dans la mondialisation, provoquée par des forces minoritaires agissant en réseau (Appadurai, 2009, p. 55)<sup>2</sup>.

## Un vaste territoire : le défi de la maîtrise spatiale pour un État en recherche de légitimité

- 5 Avec un vaste territoire de 1 241 000 km<sup>2</sup> et une population de 14,5 millions d'habitants (INSTAT, 2009), le Mali présente des contrastes très marqués en termes de peuplement (la densité moyenne étant de 13 habitants/km<sup>2</sup>), de ressources et d'aménagement du territoire (illustration 1). Deux ensembles juxtaposés se distinguent. Au Nord, le Sahara, espace vide, animé par des circulations anciennes. Les trois régions septentrionales de Tombouctou, Gao et Kidal représentent les 2/3 du territoire national (800 000 km<sup>2</sup>) et

environ 10 % de la population. Au Sud, le Sahel, plus peuplé, structuré autour des vallées alluviales et caractérisé par un peuplement agricole stable. Les régions de Kayes, Sikasso, Koulikoro, Mopti et Ségou, articulées autour des fleuves Sénégal et Niger, se présentent comme des réserves, agricoles pour les unes, de main-d'œuvre pour les autres (Raynaud, 1997).

Illustration 1 – Les régions du Mali



Les noms de capitales régionales correspondent aux noms des régions.

Source : Carte IGN du Mali au 1/2 000 000, 1993 ; auteur : S. Lima, 2012.

- 6 Le Mali appartient à un ensemble sous - régional, avec la Mauritanie, le Niger et le Tchad, dont le découpage en États suite aux indépendances répond à un schéma commun. Comme pour ses voisins, le territoire du Mali articule des zones complémentaires sur un axe nord-sud, depuis le Sahara jusqu'à la zone soudanienne (Retailé, 1991). En 1964, lors de la Conférence de l'OUA, ces États sahélo-sahariens ont, d'une part, validé le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation et, d'autre part, entériné une organisation territoriale interne basée sur la complémentarité. Cependant, ce schéma n'est pas sans poser problème, car « le respect, dans les configurations territoriales, des unités régionales méridiennes explique sans doute l'absence de contestation sur les frontières qui les isolent. Il n'en va pas de même pour les frontières « zonales » qui découpent et isolent en segments des unités spatiales complémentaires pour lesquelles les liaisons méridiennes sont vitales » (Retailé, 1991, p. 90-91). Alors que les frontières zonales divisent les groupes ethniques, c'est sur cette articulation soudano-sahélienne, de forte densité et d'urbanisation ancienne (qui constituent les noyaux des empires précoloniaux) qu'ont été fondés les territoires nationaux contemporains.
- 7 La composition du territoire malien relève ainsi de ce modèle « soudano-sahélien ». En effet, « si l'on retrouve au Mali une circonscription saharienne avec la région de Gao, le

fleuve, artère centrale, imprime sa marque à l'organisation territoriale interne en jouant le rôle de charnière. Les trois régions principales de Koulikoro, Ségou et Mopti le prennent en écharpe. Kayes et Sikasso sont des unités obéissant à un autre schéma, circulaires autour d'un centre, à la périphérie des régions vitales du delta. Elles sont disposées le long d'un axe « dioula » Nioro du Sahel-Bamako-Sikasso, orthogonal au fleuve, qui les rapproche du modèle. » (Retailé, 1991, p. 93). Centré sur le fleuve Niger, le territoire associe des zones complémentaires : saharienne, sahélienne et soudanienne. Si cette conception méridienne du territoire national paraît relever d'une logique géographique cohérente du point de vue de l'État, le fonctionnement de l'espace ainsi produit paraît mal assuré au regard des effets de distance et d'enclavement produits à l'intérieur même des frontières. La maîtrise territoriale interne se heurte ainsi à une double réalité avec, d'une part, la mise à distance de la capitale, à plusieurs jours de route pour les régions les plus éloignées et, d'autre part, l'affaiblissement des villes sahéliennes secondaires, privées de leurs relations méridiennes au-delà de la frontière. La région de Kayes, par exemple, dans l'ouest du Mali, confinée à la frontière avec le Sénégal, accuse un effet d'enclavement qui la place immédiatement en situation de périphérie nationale (Raynaut, 1997).

- 8 Sur le plan de l'identité, le roman national malien est souvent réduit à une référence unique, celle de l'empire précolonial du Mali à son apogée au XIII<sup>e</sup> siècle. Or, plusieurs épopées<sup>3</sup> se juxtaposent et se succèdent dans le temps et dans l'espace, et la mémoire de la puissance des empereurs et des rois du passé demeure dans les esprits, notamment en termes de rapport au pouvoir. Dans les sociétés précoloniales, les appartenances se définissaient avant tout par les liens de sang et les alliances construites entre clans<sup>4</sup>. Les relations de dépendance étaient fortes entre les familles et si la dispersion des lignages dans l'espace était souvent nécessaire pour l'accès aux ressources (notamment à de nouvelles terres), les liens demeuraient à travers les générations. Lors des enquêtes de terrain, il n'est pas surprenant de relever des origines communes entre des localités distantes de plusieurs dizaines de kilomètres, dont les relations sont toujours actives sur le plan social (mariages) et politique (règlements de conflits fonciers). Fluidité spatiale et continuité sociale ont caractérisé les organisations politiques précoloniales, l'irruption de « l'idéologie géographique » fondant la continuité spatiale comme base de pouvoir étant le fait de la colonisation (Sautter, 1985).
- 9 Sur la base des villages<sup>5</sup>, que l'administration coloniale a répertoriés comme unité spatiale et politique<sup>6</sup>, ont été circonscrits des cantons et des cercles, selon une logique de cloisonnement et d'emboîtement des territoires et des pouvoirs (Lima, 2003). Les cantons sont des regroupements de villages, dont les limites suivent peu ou prou les contours de « pays » (*diamana*, en langue bambara), à la tête desquels sont placés des chefs de canton, relais de l'autorité coloniale. La création des cantons marque une profonde rupture dans l'ordre politique local car, comme l'explique Frédéric Giraut : « il ne s'agit pas d'une simple récupération de structures en place, mais d'une véritable mystification. Celle-ci procède d'un ensemble de mesures qui vise à s'assurer le contrôle des populations en déléguant au niveau local certaines prérogatives administratives à des instances pourvues d'un capital de légitimité, mais dans un cadre institutionnel et spatial très largement inventé ou caporalisé » (1999, p. 27-28). La carte des cantons ainsi dressée participe au maillage régulier du territoire colonial, au détriment des entités politiques précoloniales et de leurs caractéristiques (limites floues, solidarités sociales a-spatiales, absence de continuité et d'emboîtement territorial). Les cercles, quant à eux, mailles plus larges,

composent le dernier échelon de la pyramide administrative coloniale. La notion même de « cercle » dénote l'intention du pouvoir colonial de former des entités qui lui soient propres car, à ses yeux, l'espace auquel il a affaire est inorganisé. Ainsi « le cercle devient le cadre spatial homogène autour duquel rayonne la circonscription. Il est l'expression dans les colonies du centralisme, en premier lieu militaire, puis administratif » (Maharoux, 1994, p. 356).

- 10 Le couple « canton/cercle » relève d'une maîtrise exogène de l'espace par les forces coloniales, militaires puis administratives, prenant appui sur des configurations spatiales précoloniales floues (Herbst, 2000). Cette volonté de circonscrire les spatialités des populations va se poursuivre après l'indépendance. Comme le pouvoir colonial, le pouvoir politique né de la décolonisation n'aura de cesse de décliner son emprise dans l'espace national au travers de découpages dont les ressorts croisent des logiques multiples. La nécessité pour le pouvoir central de marquer son emprise dans le territoire est une conséquence logique de la décolonisation. Pour le Mali comme pour les autres États sahélo-sahariens, le poids de l'héritage territorial est lourd à porter. La dimension territoriale de la crise de l'État au Mali s'explique en partie par cette impossibilité à fondre des espaces locaux dans une matrice nationale commune. Au lendemain de l'indépendance, l'État s'est efforcé unilatéralement de mettre à son service les espaces de son territoire.
- 11 À la recherche de découpages internes pertinents lui permettant d'asseoir sa territorialité, l'État malien a entrepris de modifier les mailles politico-administratives, selon un subtil dosage entre héritage et innovation. Au sortir de l'indépendance, deux logiques animent la réforme territoriale promue par la première République d'inspiration socialiste<sup>7</sup>. D'une part, une logique territoriale véhiculée par la régionalisation, permettant de jouer sur les complémentarités de l'espace national et de façonner des entités homogènes. D'autre part, une logique sociale, marquée, au niveau local, par la suppression des cantons et la création des arrondissements, dans la perspective de renouveler les fondements du pouvoir sur des bases égalitaires. Sur ces deux registres, territorial et social, le pouvoir central entendait construire une pyramide administrative équilibrée et rationnelle. Pour autant, le maintien des cercles, hérités de la période coloniale, témoigne d'une hésitation dans cette volonté affichée de rupture. En tant que maille intermédiaire, les cercles, dont le nombre a été multiplié, ont trouvé une légitimité pour les nouvelles autorités en tant que relais du pouvoir central ; les commandants de cercles ont composé avec les nouveaux chefs d'arrondissements les deux figures d'un pouvoir administratif et politique centralisé.
- 12 En définitive, six régions sont créées dans le cadre de la loi du 7 juin 1960 sur la réorganisation territoriale, qualifiées de « régions économiques » : Kayes, Bamako, Sikasso, Ségou, Mopti, Gao. A l'intérieur des territoires régionaux, les cercles sont maintenus et multipliés, car « le cercle à connotation fortement coloniale, reste dans l'appellation et dans l'assiette territoriale la référence de base » (Maharoux, 1994, p. 352). A l'intérieur des cercles, les arrondissements remplacent les cantons et leurs chefs-lieux sont déplacés. Ainsi, l'augmentation numérique des mailles ne trahit pas la nature de leur contenu, car il s'agit avant tout de circonscrire et de contrôler. Ce système mis en place dans les premières années d'indépendance a perduré sous la deuxième République. Cette architecture tripartite est renforcée durant la dictature militaire (1968-1991) avec pour seule modification la création de deux régions supplémentaires dans le Nord : celle de Tombouctou (1977) et celle de Kidal (1989). Dans le Nord saharien, la région de Gao est

ainsi subdivisée en deux temps, en réponse aux tensions liées à la « question Touarègue » qui a valu au Mali deux conflits armés depuis l'indépendance (1962-1963 et 1990-1992). La sortie de crise aboutit au remaniement territorial du grand Nord malien. Comme le précise Monique Bertrand : « en 1989, la septième région administrative de Gao est amputée du cercle oriental de Kidal, lequel constitue désormais une huitième région malienne, la région de Kidal. Cette nouvelle scission (déjà en 1977 la région de Gao, alors sixième région, avait été scindée en deux pour donner naissance à celle de Tombouctou) a surtout pour but d'isoler la population tamasheq dans un cadre territorial de plus grande homogénéité ethnique » (1999, p. 20). Le Pacte National de paix du 11 avril 1992 signé avec les « rebelles » touarègues, véritable pierre fondatrice de la décentralisation, permettra quant à lui de passer à une autre étape dans la politique de découpage de l'État avec la communalisation du territoire national assortie, cette fois, d'un partage du pouvoir au niveau local. Car si ce niveau a été le plus remanié depuis l'indépendance (tableau n°1), la perspective de transformer l'espace local en territoires de participation et de développement a toujours été repoussée depuis 1960 alors que la décentralisation était bel et bien inscrite dans la Constitution du 22 septembre 1960<sup>8</sup>.

Tableau 1 - L'évolution des entités administratives depuis l'Indépendance jusqu'en 1999

Périodes	Régions	Cercles	Arrondissements	Communes
Indépendance	0	7	23	8
1 <sup>ère</sup> République	6	41	269	13
2 <sup>ème</sup> République	8*	46	286	19
3 <sup>ème</sup> République	8	49	286**	703

\* En 1977, la région de Bamako disparaît et devient un district, la Région de Koulikoro est créée à la place.

\*\* Les arrondissements ne correspondent pas à une collectivité territoriale de plein exercice (comme les communes, les cercles et les régions) selon l'article n°1 de la loi n°93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. L'enveloppe des arrondissements correspond désormais au périmètre d'action du délégué du gouvernement (devenus ensuite sous-préfet) censé prêter assistance technique au bureau communal dans ses tâches administratives et être consulté par le conseil communal en cas de besoin (article 48 du décret n°95-210, du 30 mai 1995, déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales).

Source : Mission de Décentralisation, 1993 ; Abdoulaye Sall, 1993.

- 13 Ainsi, la décentralisation est restée lettre morte jusqu'en 1992, même si pendant plus de trente ans, l'injonction décentralisatrice a accompagné les différentes étapes de la réorganisation territoriale dans la promotion des collectivités (Sall, 1993). Tandis que le poids numérique et politique des circonscriptions administratives ne cessait de croître, celui des collectivités territoriales stagnait. Ce qui pose le problème d'une confusion permanente, entretenue pendant trente ans par le pouvoir central, entre déconcentration de l'administration et décentralisation, car « de 1960 à 1993, le développement des collectivités naturelles de base que sont les villages et les fractions nomades a été délaissé au profit de celui de circonscriptions administratives de fait conçues et bâties selon le modèle colonial » (Sall, 1993). Aujourd'hui, la crise du territoire malien, qui s'exprime

avec une violence inattendue, rend compte d'une impasse dans cette manière de traiter les spatialités des populations.

## Les malheurs du consensus... Un pays pauvre soumis à la « pression démocratique » internationale

- 14 La population malienne est majoritairement rurale (70 %) même si l'urbanisation se développe rapidement et que la capitale, Bamako, avec ses 1,9 million d'habitants (2012) participe d'une concentration urbaine accrue (12 % de la population totale et 40 % de la population urbaine). Entre urbanisation, mobilités internes et migrations internationales (le nombre de Maliens à l'extérieur serait de 4 millions<sup>9</sup>), les recompositions contemporaines de la population malienne sont multiples et complexes. La place des jeunes (46,6 % de moins de 15 ans en 2011) et des femmes dans la société pose question alors que la démocratisation des années 1990 et 2000 n'a pas renversé l'ordre patriarcal et gérontocrate traditionnel. La pauvreté (le Mali est classé 175<sup>e</sup> sur 187 pays pour l'IDH, PNUD 2011) et l'analphabétisme (70,6 % chez les adultes) pèsent sur une population envers laquelle les attentes sont nombreuses, notamment en termes de mobilisation politique. Comme le souligne Vincent Hugué, « l'élection ne fait pas la démocratie. Laquelle suppose un système éducatif efficace, une justice indépendante, une administration impartiale, une presse libre, le respect du droit des minorités et un minimum de sécurité, physique comme alimentaire. Quand le ventre est vide, l'urne sonne creux » (2012, p. 19). Sous la pression de l'État mais aussi des bailleurs de fonds internationaux, les citoyens maliens sont incités depuis 1992 à entrer dans le moule de la démocratie, selon un modèle imposé qui ne correspond pas aux logiques anthropologiques des sociétés dans leur rapport au pouvoir, notamment face à l'État en tant que tel. Achille Mbembé (2000) qualifie ainsi l'État africain de « postcolonie », basé sur un simulacre entre l'État et la société, entre ceux qui commandent et ceux qui sont supposés obéir : « c'est ce qui fait des situations postcoloniales des situations de convivialité et d'enveloppement, mais aussi d'impouvoir par excellence, qu'on les considère du point de vue des maîtres du pouvoir ou de ceux qu'ils écrasent » (2000, p. 179).
- 15 Le Mali a-t-il connu un « mirage démocratique » (Hugué, 2012) ces vingt dernières années ? Et qu'en est-il de l'émergence de la démocratie dans un pays qui a connu depuis son indépendance un régime autoritaire d'inspiration socialiste dans un premier temps (1<sup>ère</sup> République de 1960 à 1968), puis une dictature militaire dans un second temps (2<sup>e</sup> République de 1968 à 1991) ? Bien que les Maliens aient exprimé avec force leur désir de démocratie en 1991, la crise actuelle renvoie très précisément aux limites de l'exercice qui consiste à greffer la démocratie dans un pays (Bayart, 1990) qui, dans le même temps, est soumis à des mesures restrictives en termes de développement économique et social. La démocratisation a été au Mali, comme ailleurs, contemporaine des Plans d'Ajustement Structurel mis en place dans les années 1990, contribuant à limiter les dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé en particulier (Traoré, 1999). À l'échelle de l'Afrique subsaharienne, les plans d'ajustement structurels furent imposés aux États africains dans les années 1980 par la Banque Mondiale, la réduction des dépenses publiques entraînant des tensions fortes en interne. Ainsi en 1987, au sommet de l'OUA, Thomas Sankara, président du Burkina Faso déclarait dans son célèbre discours sur la dette : « La dette ne peut pas être remboursée parce que d'abord si nous ne payons pas,



nos bailleurs de fonds ne mourront pas. Soyons-en sûrs. Par contre si nous payons, c'est nous qui allons mourir. Soyons-en sûrs également... ». Par ailleurs, les mutations que connaissent les États africains, particulièrement les États francophones, prennent leur origine en grande partie dans le discours de la Baule prononcé par le président François Mitterrand, qui conditionnait désormais l'attribution de l'aide française à l'instauration de la démocratie dans ces États. Leurs destins prirent alors une nouvelle tournure.

- 16 L'arrivée de la démocratie pour les Maliens n'a pas été sans sacrifices (de vies humaines) et l'apprentissage de la citoyenneté s'est révélé ardu sur fond de désengagement de l'État au quotidien. Pourtant, en 1991, tous les espoirs semblaient permis à la population, après vingt-trois années de dictature. La révolte populaire à l'origine de la chute du général Moussa Traoré représente quasiment une seconde indépendance et l'envie de liberté qui a poussé les Bamakois à faire face à l'armée entre janvier et mars 1991, au risque de la mort, a été la plus forte. Née dans la violence, la revendication démocratique qui a pris corps dans le pays se retrouve aujourd'hui paradoxalement soumise à son tour à l'épreuve de la violence dans les rues de Bamako, où, depuis le coup d'État du 22 mars 2012, l'armée et la classe politique se disputent le pouvoir<sup>10</sup>.
- 17 Après le coup d'État militaire de 1968 mené par le général Moussa Traoré à l'encontre du « fondateur de la Nation », Modibo Keita, la révolte populaire à l'origine de la fin de la dictature se présente comme un nouveau départ sur le plan politique et territorial. A la veille de la 3<sup>e</sup> République, après trente années d'indépendance, le Mali a déjà connu deux formes de pouvoir différentes en apparence mais dont le rapport au territoire présente une certaine continuité. Si le passage d'une République à l'autre est marqué par une rupture forte en termes politiques (tableau 2), le temps de « Modibo » et celui de « Moussa »<sup>11</sup> ont en commun de se caractériser par un centralisme exacerbé, avec une déclinaison administrative qui ne s'éloigne que peu du schéma hérité de la colonisation, le trinôme mis en place à l'indépendance région-cercle-arrondissement se greffant sur le binôme cercle-canton créé par l'administration coloniale. Il faudra attendre la 3<sup>e</sup> République et la mise en œuvre effective de la décentralisation pour voir se dessiner un nouveau paysage territorial local. Ainsi, le défi du contrôle interne de l'espace national a pris différentes formes dans le cas du Mali, depuis « l'ordre socialiste » initié par le père de la Nation Modibo Keita, puis le « régime centralisateur » de la dictature de Moussa Traoré, jusqu'au paradigme du « retour du pouvoir à la maison » sous l'égide du premier président élu démocratiquement Alpha Oumar Konaré (AOK).

Tableau 2 - Chronologie des présidents maliens et conditions de leur fin de pouvoir

Période	Président	Type de régime	Fin de pouvoir
1960-1968	Modibo Keita	Régime d'inspiration socialiste	Renversé par Moussa Traoré
1968-1991	Moussa Traoré	Dictature militaire CMLN* : 1968-1979 UDPM** : 1979-1991	Renversé par une révolte populaire en 1991. Arrêté par Amadou Toumani Touré, à la tête du comité de transition
1992-2002	Alpha Oumar Konaré	Elu démocratiquement	Fin des deux mandats

2002-2012	Amadou Toumani Touré	Elu démocratiquement	Renversé par le Capitaine Sanogo en mars 2012, quelques jours avant la fin de son deuxième mandat
Depuis mars 2012	Dioncounda Traoré	Président par intérim (ex-président de l'Assemblée Nationale)	

\*Comité Militaire de Libération Nationale

\*\* Union démocratique du Peuple Malien

- 18 L'émergence de la démocratie au Mali s'inscrit en Afrique de l'Ouest dans un contexte général de démocratisation et de décentralisation (Idelman et Marie, 2010). En 1991, le Mali s'ouvre au monde et dans le même temps aux différentes pressions des instances internationales. La Conférence Nationale (du 29 juillet au 12 août 1991) permet aux différentes composantes de la société d'exprimer leurs attentes, qui se résument par une demande de responsabilisation et d'autonomie. En 1992, une fois les élections législatives et présidentielles passées, les projets se multiplient à Koulouba<sup>12</sup> tandis que dans le Nord, une révolte touarègue déstabilise le jeune gouvernement d'AOK et encourage la mise en œuvre de la décentralisation. La décentralisation, définie en langue bambara<sup>13</sup> comme « le retour du pouvoir à la maison », véhicule le message d'une responsabilisation des communautés locales à prendre en main leur propre destin, avec l'appui logistique et financier de l'État, qui s'engage à transférer certaines compétences vers les collectivités territoriales. Les collectivités locales ont désormais la charge d'élaborer leurs propres plans locaux de développement et de pouvoir s'ouvrir à la recherche de partenariats multiples en dehors de l'État. Cette réforme apparaît sans conteste comme très positive aux yeux des bailleurs de fonds, qui accepteront de la financer et de la soutenir dans ses modalités les plus innovantes (voir *infra*). La vie démocratique s'installe jusqu'au niveau local avec, en 1999, la tenue des premières élections communales. Ainsi, les élections se succèdent régulièrement, malgré les tensions partisans et l'affaiblissement des taux de participation lors des derniers scrutins de 2007 (Bussi, Lima, Vigneron, 2009).
- 19 Le coup d'État du 22 mars 2012 a donc de particulier d'avoir interrompu une dynamique démocratique qualifiée par beaucoup d'exemplaire et d'avoir renversé un président presque parvenu au terme de son mandat, et qui ne comptait pas se représenter. L'alternance tant attendue de 2012 n'aura pas eu lieu et le consensus national promu par le président Touré au cours de ses deux mandats aura volé en éclat. Il est intéressant de relever qu'Amadou Toumani Touré a été celui qui, pour avoir participé à l'arrestation du dictateur Moussa Traoré en 1991 à la suite d'une révolte populaire, a assuré la période de transition jusqu'à l'organisation des élections présidentielles de 1992. Les retournements de l'histoire ne laissent d'étonner : l'homme providentiel de 1991 est devenu l'homme à humilier en 2012. Comment une telle chute a-t-elle pu se produire ? Au-delà de l'homme d'État, c'est toute la classe politique malienne qui se trouve décrédibilisée pour avoir accepté de participer ces dix dernières années à un système consensuel, avec une opposition faible et une absence de contre-pouvoir au niveau national (Leclerc-Olive, 2013).
- 20 Au niveau local, la mise en avant du consensus postélectoral est aussi très prisée. Si des irrégularités se produisent au moment du scrutin et si l'élection du maire par le conseil

communal peut créer des tensions<sup>14</sup>, les élus s'accordent tous à dire qu'après « la compétition politique c'est le consensus »<sup>15</sup>. Pour autant, les tensions partisans aux troisièmes élections communales en 2009 n'étaient pas sans lien avec le rendez-vous de l'élection présidentielle de 2012. Depuis 1992, les taux de participation aux différents scrutins ne parviennent pas à dépasser 50 %, ce qui dénote une relative fragilité de la vie démocratique malienne (illustration 2). Ils dépassent difficilement les 30 % aux élections présidentielles (aux élections présidentielles de 2007 la participation était de 36 %). De même pour les législatives, la participation est faible (au second tour) : 21,3 % en 1992, 22,1 % en 1997 et 25,2 % en 2002 (Cissé, 2006). La participation électorale connaît cependant une évolution positive de scrutin en scrutin, aussi bien au niveau national que local. La construction démocratique est un processus à long terme, dont le vote ne représente qu'un aspect. Du côté des partis politiques, au nombre de cent trois en 2005, le déficit de fonctionnement démocratique interne est toujours patent. L'ouverture au multipartisme est ainsi troublée par des formations politiques dont les pratiques sont proches de celles du parti unique (faible alternance au niveau des présidents de parti, peu de prise en compte de l'avis des militants). De même, la multiplication des partis traduit davantage des conflits de personnes que des projets de société concurrents portés par des formations différentes ; le nomadisme des élus est devenu banal. Si ces obstacles à un jeu démocratique plus serein et plus sain ne sont pas l'apanage du Mali, ils dénotent les ambiguïtés d'un système démocratique porté aux nues par les bailleurs d'une part, critiqué par les analystes d'autre part (Cissé, 2006 ; Hugeux, 2012).

Illustration 2 - Un bureau de vote dans le village de Maréna-Diombougou (région de Kayes) lors des élections législatives de 1997



Les listes électorales n'ont pas été acheminées à temps et le bureau n'a pas pu ouvrir à l'heure prévue. Chaque scrutin représente un défi logistique et humain dans un pays si vaste et enclavé.

Auteur : S. Lima, 1997.

- 21 Avec la chute du président Amadou Toumani Touré en mars 2012, l'ensemble de l'échiquier politique est bouleversé et la perspective des prochaines élections présidentielles (prévues en juillet 2013) pose la question de la mobilisation des citoyens,

en particulier à Bamako, où la confiance envers les partis politiques est la plus faible. Cependant, l'enjeu de l'ancrage démocratique se joue aussi bien au niveau national qu'au niveau local, en milieu urbain comme en milieu rural. Au Mali, comme dans plusieurs États d'Afrique de l'Ouest, l'importation du diptyque « démocratisation-décentralisation » dans les années 1990 a permis l'émergence d'une scène politique locale et des recompositions territoriales plus ou moins audacieuses. Dans le cas malien, le découpage communal entrepris dans les années 1995-1996 a été un temps fort dans le renouvellement du rapport entre espace et pouvoir, alors que le pays sortait de vingt-trois années de dictature militaire et de parti unique. Ainsi, le coup d'État de mars 2012 est survenu dans un pays où, paradoxalement, un effort certain a été accompli dans l'ancrage de la démocratie et de la décentralisation au niveau local. En témoigne la progression du taux de participation aux élections communales : en 2009, il est de 44,6 %, contre 43 % en 2004 et 38,4 % en 1999. De fait, sur le terrain, les partis politiques s'investissent fortement au niveau local et l'étape des élections communales apparaît structurante vis-à-vis des scrutins législatif et présidentiel. Pour autant, la faiblesse générale des taux de participation continue de poser la question de la légitimité des instances élues.

- 22 Le coup d'État de mars 2012 semble s'inscrire dans ce contexte particulier où la crise de légitimité du pouvoir central se déroule dans un environnement circonscrit, celui de la capitale nationale, tandis que les institutions locales (conseils régionaux, de cercles et communaux) dans l'ensemble du pays poursuivent tant bien que mal leur mandat et leurs missions, même si celles-ci sont fortement touchées par les conséquences (financières et politiques) du coup d'État et de la guerre qui se déroule sur l'étendue des deux tiers du pays. En outre, plusieurs observations et enquêtes de terrain, entre 2005 et 2011, permettent de rendre compte de ce décrochage entre niveau central et niveau local, aussi bien dans l'ancrage de la démocratisation que dans celui de la décentralisation. Tandis qu'à Bamako les critiques continuent de fuser sur la faiblesse des collectivités territoriales, les attentes des élus locaux ne cessent de grandir vis-à-vis de l'État central, en termes de compétences comme de moyens.
- 23 En cela, l'héritage centralisateur incarné par une génération de responsables toujours en place dans plusieurs ministères trouve dans le coup d'État de 2012 une issue violente. Dans les faits, les dix années de mandature du président ATT ont été marquées par une absence de volonté politique pour approfondir la décentralisation, à la suite des deux mandats du président Konaré. La lecture géographique de la crise actuelle nécessite ainsi de revenir sur la genèse de la décentralisation et du découpage communal participatif initié dans les années 1990. Comme pour la démocratie, l'apprentissage du partage du pouvoir au niveau local n'est pas sans difficultés ; bien que la décentralisation ait été fortement appuyée par les partenaires internationaux, c'est toujours le rôle et la place de l'État dans la conduite de la réforme qui présente le point d'achoppement.

## La décentralisation pour « rendre son âme au Mali profond » : une réforme inachevée

- 24 En 1991, après la chute de la dictature militaire, la décentralisation fait partie des espoirs du peuple malien. Cependant, ce sont bien les tentatives sécessionnistes au Nord qui ont accéléré la mise en œuvre de la réforme. Au-delà de la réorganisation régionale conclue

dans le Pacte National, le principe fondamental affirmé dans cet accord est la reconnaissance de la légitimité des structures locales. La négociation inédite qui a prévalu entre l'État et les rebelles touaregs a permis la recherche d'un équilibre entre les droits et devoirs des collectivités locales et ceux de l'État. L'instance régionale devait cristalliser ce *modus operandi* avec l'instauration d'un exécutif régional et d'une assemblée élue. Cependant, les auteurs du Pacte ont été aussitôt confrontés au contenu même des territoires régionaux et à leur structuration interne sur le plan administratif. A l'instar des régions des États voisins situés sur cette charnière sahélo-saharienne, le Nord du Mali révèle avec force cette difficulté de créer des niveaux intermédiaires locaux pertinents en termes de gouvernance décentralisée. Dans les régions Nord du Mali, les pratiques spatiales des populations s'inscrivent dans un axe Nord-Sud, perpendiculairement à la vallée du fleuve Niger, alors que certaines limites de circonscriptions administratives, notamment celles des cercles, sont parallèles au fleuve et produisent, de ce fait, des ruptures entre groupes aux pratiques économiques complémentaires. En définitive, le Pacte, tout en reconnaissant que chaque région doit procéder elle-même au découpage interne du territoire régional, demande aux régions de respecter les textes antérieurs de la décentralisation, qui recommandent la généralisation des communes urbaines et rurales dans l'ensemble du pays (Coulibaly, 1994).

- 25 Le Pacte annonce les couleurs de la décentralisation à venir : la régionalisation du Nord et la création d'assemblées régionales élues ont pour corollaire l'émergence de l'échelon communal, qui procède d'un découpage tenant compte des pratiques spatiales des habitants. Cet accord, qui repose sur un nouveau contrat entre l'État et la population, s'appuie sur une perspective territoriale envisagée dans les dernières années de la dictature mais dont l'effectivité a toujours été repoussée<sup>16</sup> (Sall, 1993). La communalisation est rendue urgente dans le Nord pour résoudre la crise politique ; partant, elle s'appliquera à l'ensemble du pays. En fait, le Nord n'a pas l'apanage de la crise de confiance entre l'État et la population. Un des conseillers techniques du Ministre de l'Administration Territoriale (entretien réalisé en 2001) présente en ces termes la dégradation des relations entre le pouvoir et la base : « Jusque-là, l'État postcolonial n'a fait que reproduire le modèle colonial, malgré les changements de régime, de type communisant, puis militaire jusqu'en 1991. Pendant cette période, l'État a fait fi des réalités locales. L'organisation territoriale a été établie sur la base de décisions administratives, prises à Bamako, sans la population. Il s'agissait d'un État qui s'imposait. Mais quelle est l'appropriation de l'État par la population depuis l'Indépendance ? » La solution de la crise au Nord, avec la mise en place de territoires et de pouvoirs locaux, va dans le sens de l'application de la politique de décentralisation à l'échelle nationale. L'option d'une mise en œuvre décalée de la réforme dans le temps et dans l'espace, si elle a été évoquée par certains, n'a pas été retenue ; d'une part pour éviter l'écueil du régionalisme au Nord et, d'autre part, pour ne pas créer un déséquilibre sur l'ensemble du territoire national. Favoriser des régions en avance économiquement (régions de Ségou et de Sikasso), censées être plus aptes à se lancer dans la décentralisation, aurait pu renforcer un sentiment d'abandon, déjà présent dans certaines régions, notamment celle de Kayes, de plus en plus confrontée à des problèmes d'insécurité (banditisme). Le choix de la décentralisation partout et pour tous sera totalement validé par les conclusions de la Conférence Nationale, permettant le retour en force de la décentralisation au Mali.
- 26 Le pari d'une décentralisation intégrale, c'est-à-dire couvrant l'ensemble du territoire national, passe par un changement profond du découpage administratif. Il sera promu

par la Mission de Décentralisation, structure *ad hoc* créée en 1993 pour accompagner la mise en œuvre de la réforme sur les plans législatif, technique et territorial. En son sein circule rapidement l'idée de supprimer les arrondissements et d'instaurer des communes, rurales et urbaines, complètement refondées. La fin des arrondissements marque la volonté politique du gouvernement d'Alpha Oumar Konaré de refonder la société malienne, à la fois dans son rapport au territoire mais aussi au pouvoir, dans la mesure où cet échelon cristallise toutes les tensions accumulées depuis l'indépendance entre le pouvoir central et les populations (encadré 1).

#### Encadré 1 - La fin des arrondissements

Jusqu'à cet échelon avait constitué la structure administrative privilégiée de commandement, le principal relais d'une administration centrale se déployant du haut vers le bas, l'administration territoriale d'État par excellence. C'est là que se manifestaient, le plus concrètement, les rapports entre l'autorité centrale et les administrés. Si l'ordonnance 77-44 du CMLN avait envisagé la possibilité pour les arrondissements d'évoluer, dans certaines conditions, vers les communes rurales, le législateur malien de la 3<sup>e</sup> République a décidé de faire le saut : l'arrondissement disparaît, la commune est promue (...). Là réside, en réalité, toute la philosophie du processus de décentralisation en cours. Et, en même temps, le nœud complexe (pour ne pas dire gordien) de la problématique communale. Car il ne s'agit pas d'une simple substitution des communes rurales aux arrondissements. Il y a actuellement 290 arrondissements. Il n'y aura sûrement pas 290 communes rurales en lieux et places. L'ambition du processus en cours est de parvenir à une construction, parfois à une reconstruction des communes, sur la base de liens de solidarités tissés par une histoire et une culture communes, sur la base d'intérêts locaux et de viabilité économique. Contrairement donc aux anciens arrondissements dont la géographie administrative avait pour facteurs essentiels des impératifs de commandement, notamment en matière sécuritaires et de collecte d'impôt ; des impératifs d'encadrement, notamment en matière d'exécution de politiques de production agricole définies dans les services centraux de l'État.

Source : extrait du numéro spécial « Le Démocrate », 1995, p.31.

- 27 La création des communes selon une logique participative suscite un débat houleux à Bamako, en particulier dans les bureaux du Ministère de l'Administration territoriale, dont les membres sont farouchement opposés à cette perspective. Cette tension a d'ailleurs pu être observée à plusieurs reprises sur le terrain<sup>17</sup>, avec un décalage marquant entre Bamako et Kayes, les acteurs de la capitale portant un discours bien plus nostalgique sur la fin des arrondissements que ceux rencontrés au niveau local. Ce décalage initial entre niveau central et niveau local dans la mise en œuvre de la décentralisation renvoie indubitablement à ce changement de paradigme porté par la Mission de décentralisation quant au rôle de l'espace dans les rapports de pouvoir. Après des décennies de découpage « rationnel », la reconstruction du rapport à l'espace passe désormais par la reconnaissance d'un « espace socialisé, expression de pouvoirs concurrents » (Bertrand, 1999, p. 17), et non plus comme un support neutralisée<sup>18</sup>.
- 28 Les critères du découpage communal s'inspirent directement de cette philosophie, à laquelle s'ajoute le pari inattendu de la participation des populations à la création des territoires communaux. De fait, entre 1994 et 1995, des concertations inter-villageoises se sont déroulées dans l'ensemble du Mali afin de proposer à l'Assemblée Nationale des



propositions basées sur le respect de cinq critères discutés et négociés dans toutes les régions (encadré n°2).

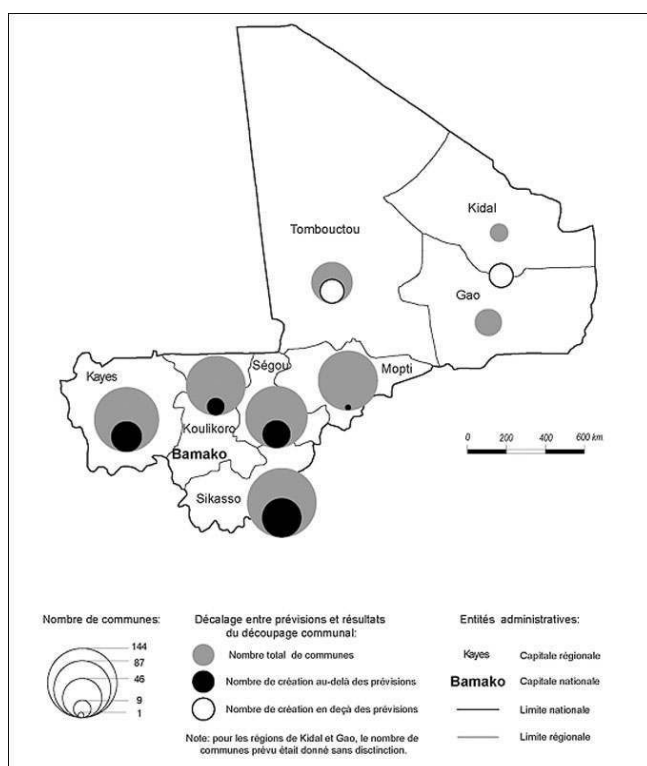
#### Encadré 2 - Les critères du découpage communal

- Les critères socioculturels : le respect des solidarités communautaires ;
- Le critère démographique : une population en nombre suffisant ;
- Les critères de distance et d'accessibilité : un chef-lieu de la commune rurale accessible par tous ;
- Les critères de viabilité économique : la capacité à fournir les services économiques, sociaux et culturels nécessaires et à financer le développement ;
- Les critères géographiques et spatiaux : une commune sur un territoire cohérent et unitaire.

Source : Mission de décentralisation, Guide du découpage territorial, 1994.

- 29 Au final, la création de 684 nouvelles communes urbaines et rurales (en remplacement des 286 arrondissements) a complètement bouleversé le paysage territorial et politique local tandis qu'à l'échelle nationale, la communalisation a eu pour effet de révéler des différenciations régionales, touchant de manière surprenante à l'enjeu récurrent de la construction de l'État-Nation. Ainsi, face aux critères de découpage communal proposés par l'État, les populations des régions ont fait montre de positionnements plus ou moins marqués dans l'adhésion ou le rejet aux normes définies (Lima, 2003). Aux régions « centrales » (Koulikoro, Mopti, Ségou), plus respectueuses des critères de découpage, s'opposent des régions « marginales » (Gao, Kayes<sup>19</sup>, Kidal, Sikasso, Tombouctou), positionnées aux frontières et enclavées, dans lesquelles les normes ont été les moins suivies<sup>20</sup> (illustration 3). Ce clivage s'explique en partie par cette organisation interne particulière aux États sahélo-sahariens fondée sur des espaces « charnières » (Retailé, 1991) qui, dans l'enveloppe nationale, se sont retrouvés plus ou moins éloignés du centre. Cette mise à distance a ralenti l'intégration des régions frontalières à l'espace national, avec des répercussions aujourd'hui sur le nouveau paysage administratif local. La communalisation impulsée par l'État donne à voir plusieurs lectures du territoire malien, qui soulignent les trois paliers d'intégration des régions dans l'armature nationale.

Illustration 3 – Les résultats contrastés du découpage communal par région



Sources : MDD, 1994 et loi n°96-059 du 4 novembre 1996 ; auteur : S. Lima, 2013.

- 30 Pour pallier cette hétérogénéité régionale, la politique de décentralisation menée entre 1992 et 2002 a concentré ses efforts sur le niveau local. Sous la houlette des bailleurs de fonds séduits par la philosophie du découpage communal, l'État malien a fourni aux communes les moyens de fonctionner sur le plan humain et technique dès 2001, une fois la première mandature entamée, les élections communales ayant eu lieu en 1999<sup>21</sup>. Durant les deux premiers mandats, les communes ont bénéficié d'un dispositif national, le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT), composé d'un volet technique (CCC) et d'un volet financier (ANICT<sup>22</sup>). Au niveau des cercles, des Centres de Conseils Communaux (CCC) ont été créés en 2001, et mis à la disposition des conseils communaux. Présents dans chaque chef-lieu de cercle, deux techniciens avaient pour mission d'accompagner les élus dans l'exercice de leurs compétences (depuis la rédaction des délibérations du conseil communal jusqu'à la mise en place du plan de développement communal). Financés jusqu'en 2007, les CCC ont permis aux communes de compenser le déficit de compétences en leur sein (peu voire pas de personnel communal et analphabétisme des élus). Dans le cadre du PACT, le mandat des CCC devait prendre fin en 2004. Face à la protestation des élus, un prolongement de leur financement a été accordé par l'Union Européenne pour trois années supplémentaires<sup>23</sup>, le temps de permettre aux communes de transformer ce dispositif de type « projet » en véritable service commun autofinancé d'appui technique (illustrations 4,5 et 6). En 2007, la fermeture des CCC a été mal vécue par les communes, même si l'appui financier via l'ANICT se poursuit. De son côté, l'État a incité les communes à mettre en place des regroupements au niveau des cercles afin de former des ensembles capables de se doter de services techniques. Derrière cette injonction pèse la menace implicite d'une suspension de la poursuite des transferts



de compétences, et surtout des moyens. Ainsi, le développement de l'intercommunalité se heurte actuellement à cette problématique et selon un interlocuteur : « on invente des mots pour faire parade au transfert de compétences et de ressources. Ces mots sont : subsidiarité, progressivité (dans le temps), expérimentation (communes pilotes) » (entretien avec un maire, 2009). Dès 1999, les mairies sortent du sol dans les chefs-lieux de communes, avec ou sans l'appui de l'État ou des partenaires internationaux (illustrations 4,5 et 6).

#### Illustrations 4 – Mairie de Kassama (région de Kayes)



Autofinancée par le conseil communal.  
Auteur : S. Lima, 2001.

#### Illustration 5 – Mairie de Diokéli (région de Kayes)



Financée par la coopération allemande.  
Auteur : S. Lima, 2001.

Illustration 6 – Mairie de Dialafara (région de Kayes)



Installé provisoirement dans une coopérative agricole.

Auteur : S. Lima, 2001

- 31 C'est dans ce contexte de ralentissement, voire de déclin, de la réforme de décentralisation que la crise au Mali a pris forme. Durant les deux mandats d'ATT, il semblerait que le ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, ex-militaire comme le président, n'ait pas pris la mesure de l'appropriation réelle de la décentralisation dans les collectivités de base. Malgré toutes les difficultés dont peuvent témoigner les élus locaux<sup>24</sup> et régionaux, le « désir » d'autonomie et de responsabilisation dans le cadre des compétences qui leur sont dévolus est palpable sur le terrain. Cependant, l'essoufflement au niveau central renvoie aussi aux limites d'une réforme largement déterminée par les institutions internationales, qui ont pu voir dans la décentralisation un moyen de contourner l'État et ses « travers » (Félix, 1996). Le constat posé par Emile Le Bris sur la pertinence des territoires communaux, pris entre deux logiques, celle de la démocratie et celle du marché reste pertinent aujourd'hui : « on décentralise avant d'avoir consolidé l'État ; on se lance dans l'intercommunalité avant d'avoir construit la réalité communale. Plus généralement on prétend maintenir l'équilibre d'un système de régulation alors qu'il s'agit de le créer, c'est-à-dire d'inventer collectivement un cadre de gestion et des règles du jeu. (...) Derrière les pratiques hétéroclites et les stratégies chaotiques se profilent peut-être des modes de gestion de l'espace communal complètement inédit. Gageons que les expériences de recomposition territoriale à l'œuvre en Afrique sauront ouvrir des voies originales à la fois en termes de développement économique et de progrès de la démocratie » (2002, p. 114).
- 32 La consolidation de l'État se présente effectivement comme le point aveugle de la réforme de décentralisation, d'autant que cette dernière a été présentée dans les localités comme « le retour du pouvoir à la maison ». Dans les villages, cette expression a été notamment comprise comme un retour à l'ordre ancien, celui des chefferies de canton, voire des chefferies précoloniales, notamment au niveau territorial. En termes politiques, les élus

communaux ont été lors du premier scrutin généralement choisis dans les familles détenant la chefferie traditionnelle locale, mais la diversité des stratégies politiques et l'emprise grandissante des partis au niveau local ont permis à toutes les composantes de la société (nobles et hommes de caste) d'accéder au statut de conseiller communal lors des derniers mandats (hormis les jeunes et les femmes qui restent minoritaires dans ces assemblées). Dans les communes rurales, les stratégies pour l'accès au pouvoir mêlent logiques politiques, sociales et territoriales avec des configurations de conseils communaux allant parfois à l'encontre des résultats des urnes, le jeu des alliances pour l'élection du maire et de ses adjoints se réalisant dans un second temps, indépendamment du choix des électeurs. Ce soupçon sur la légitimité des pouvoirs se décline ainsi à tous les niveaux, depuis la faiblesse des taux de participation aux élections jusqu'aux accords entre partis allant à l'encontre des voix des électeurs. *Quid* alors du sens de la démocratie et de son apprentissage quand les rapports de pouvoir et de contre-pouvoir se négocient hors des arènes classiques ? Si cette question vaut pour toutes les démocraties, elle se pose avec une acuité plus forte dans le cas du Mali où d'autres notions, notamment celles de société civile et de consensus, sont tiraillées entre différentes logiques. Par exemple, si la société civile malienne a été largement soutenue par les institutions internationales ces vingt dernières années, en référence à son rôle dans la chute de la dictature en 1991, son implication a davantage été recentrée sur la problématique du « développement » et moins sur sa fonction de contre-pouvoir dans l'arène politique (Leclerc-Olive, 2013). A cela s'ajoute l'injonction de consensus promu ces dix dernières années par le gouvernement d'ATT, qui participe non seulement à l'affaiblissement politique de l'État mais aussi des pouvoirs locaux, dont la légitimité (basée sur la compétition entre partis) se retrouve elle-même diminuée malgré la décentralisation.

- 33 Ces jeux d'influences, dans lesquels l'armée malienne tient aussi une place, ont fini par produire un système que l'État n'est plus parvenu à maîtriser et le Sahara malien est devenu l'espace par lequel la chute du pouvoir a eu lieu à travers le coup d'État de mars 2012. Quand de jeunes soldats parviennent à investir le palais de Koulouba et à faire tomber tout le gouvernement à la veille des élections présidentielles, c'est en quelque sorte la mise en évidence d'une situation où le pouvoir était déjà fantomatique. Absent au Nord, absent à soi-même et absent aux siens, l'État malien, à travers la figure particulière du président Toumani Touré, était arrivé en fin de course.

## Quelle sortie de crise ? Pour un autre roman national et une régionalisation renforcée

- 34 Depuis l'entrée des rebelles en novembre 2011, le Mali est un pays fragilisé, dont la dérive a atteint son point d'orgue avec le coup d'État de mars 2012. Les causes de la crise globale (politique, sociale et identitaire) que connaît le Mali sont multiples et complexes. Elles se développent à plusieurs niveaux, tant sur le plan spatial que temporel. Elle relève à la fois d'une crise de l'État, dans la mesure où son pouvoir n'a cessé de s'affaiblir, et de territoires de la crise, étant donné le développement des tensions entre les espaces locaux et le niveau central, jusqu'à des formes de cannibalisation territoriale de la part des réseaux criminels dans le Nord du pays. Comment faire face aujourd'hui à ces réseaux qui ont des motivations hétéroclites et s'inscrivent à des échelles multiples ? Entre AQMI (et son épigone local le MUJAO) qui vise l'Occident et « parasite les conflits locaux » d'une part, et la question touarègue (avec le MNLA laïc et Ansar Eddine à tendance salafiste) qui

relève de « tensions ethno-nationales » (Roy, 2013), quelle réponse l'État malien peut-il apporter pour reconstruire son territoire ?

- 35 Articulé de part et d'autre du Sahel, le territoire malien est traversé par des forces centrifuges dont les spatialités et les temporalités multiples participent aujourd'hui d'une disjonction forte entre espace et société. Une nouvelle géographie de la violence a surgi dans les régions sahariennes du pays cristallisant toutes les carences d'un État affaibli. Le paradoxe de la conjugaison du « vide » et de la violence, via les réseaux, participe de ce qu'Arjun Appadurai appelle une « géographie de la colère » à l'âge de la mondialisation (2009). La distance établie aujourd'hui entre Bamako et le Nord est plus grande que jamais et les perspectives de reconstruction nationale, à la fois sociale et territoriale, sont ténues au regard de la confusion qui règne jusqu'à présent dans la capitale entre forces civiles et militaires, malgré la perspective des élections présidentielles.
- 36 Les faiblesses de la société malienne (analphabétisme, corruption, clientélisme) ont produit de nouvelles fractures sociales et spatiales qui sont présentes dans tout le pays, et pas seulement au Nord. Comment redessiner un horizon commun et sur quelles bases territoriales ? Comme le suggère Gilles Holder, la voie de la décentralisation est une voie réaliste (entre une restauration du régime antérieur et la création d'une République islamique), une plus grande autonomie des régions supposant aussi, au niveau national, un travail qui consiste à « redéfinir un autre roman (national) qui mêle plusieurs épopées dont les uns et les autres pourraient être fiers » (Holder, 2013). Encore faudrait-il que les assises politiques de cette reconstruction par le haut et par le bas acquièrent une légitimité, non seulement issue des urnes, mais aussi basée sur un renouvellement du pouvoir au sein de la Nation.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Appadurai A., 2009. *Géographie de la colère. La violence à l'âge de la globalisation*. Paris, Payot.
- Bayart J-F., 1991. La problématique de la démocratie en Afrique Noire. *Politique africaine*, n° 43, p. 5-20.
- Bertrand M., 1992. Un an de transition politique: de la révolte à la troisième République. *Politique Africaine*, vol. 47, p. 9-22.
- Bertrand M., 1999. *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise*. Paris, Grafigéo.
- Bourgeot A., 2011. Sahara de tous les enjeux. *Hérodote*, n° 142, p. 42-77.
- Brunet R. (et al.), 1993. *Les mots de la géographie*. Montpellier - Paris, GIP Reclus - La documentation française, 518 p.
- Bussi M., Lima S. et Vigneron D. L'État-nation africain à l'épreuve de la démocratie, entre présidentialisation et décentralisation : l'exemple du Mali. *L'Espace Politique [En ligne]*, 7 | 2009-1, mis en ligne le 30 juin 2009, Consulté le 15 février 2013. URL : <http://espacepolitique.revues.org/index1270.html>

- Cissé A., 2006. *Mali : une démocratie à refonder*. Paris, L'Harmattan.
- Coulibaly C., 1994. Spécial Décentralisation. *Cauris*, dossier n° 1, Bamako.
- Félix J., 1996. L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali: des logiques plurielles. *Bulletin de l'APAD*, n° 11, p. 148-163.
- Giraut F., 1999. *Retour du refoulé et effet chef-lieu. Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger*. Paris, Grafigéo, 7, 99 p.
- Herbst J., 2000. *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press, 280 p.
- Holder G., 2013. Au Mali, la guerre des islamismes, *Le Monde*, 29 janvier, p. 19.
- Hugeux V., 2012. *Afrique : le mirage démocratique*. Paris, CNRS Editions, 61 p.
- Idelman E. et Marie J., 2010. La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?, *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 16 février 2013. URL : <http://echogeo.revues.org/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo 12001.
- INSTAT, 2009. *4<sup>e</sup> Recensement Général de la Population et de l'Habitat*, [www.instat.gov.ml](http://www.instat.gov.ml)
- Le Bris E., 2002. Entre démocratie et marché, l'espace municipal est-il un territoire pertinent ? Les enseignements de l'Afrique Sub-saharienne. In Jean Y., Calenge C., *Lire les territoires*, Tours, MSH, Collection Perspectives "Villes et territoires", pp.105-114.
- Leclerc-Olive M., 2013. Ce qu'a fait la notion de société civile au Mali. *Sens Public*, « A-t-on enterré l'espace public ? » n° 15 (à paraître).
- Le Démocrate, 1995. *La décentralisation ? Rendre son âme au Mali profond*. Edition spéciale, Bamako.
- Lima S., 2003. *Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrication des territoires communaux dans la Région de Kayes, Mali*. Thèse, Université de Poitiers, 532 p.
- Maharoux A., 1994. Le géographe et le tracé des espaces coloniaux et postcoloniaux. In Bruneau M. et Dory D., *Géographies des colonisations, XV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, L'Harmattan, p. 349-367.
- Mbembé A., 2000. *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris, Karthala.
- Raynaud C., 1997. *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*. Paris, Karthala.
- Retaillé D., 1991. Le contrôle de l'espace: entre territorialité et géographicit . Les problèmes d'intégration des  tats sahélo-sahariens. In Théry H., *L' tat et les stratégies du territoire*, Paris, Editions du CNRS, p. 89-100.
- Retaillé D., 1997. *Le monde du géographe*. Paris, Presses de Sciences Politiques, 283 p.
- Retaillé D., Walther O., 2011. Guerre au Sahara-Sahel : la reconversion des savoirs nomades. *L'information géographique*, n  3, vol. 75, p. 51-68.
- Rosière S., 2010. La fragmentation de l'espace étatique mondial. *L'Espace Politique* [En ligne], 11 | 2010-2, mis en ligne le 16 novembre 2010, Consulté le 16 février 2013. URL : <http://espacepolitique.revues.org/index1608.html>
- Roy O., 2013. Vaine stratégie française au Mali. *Le Monde*, 5 février, p. 19.
- Sall A., 1993. *Le pari de la décentralisation au Mali*. Contribution. Bamako, SODIFI, 148 p.
- Sautter G., 1985. La géographie comme idéologie ? *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 29, n  77, p. 193-203.

Sy O., 1993. *L'expérience malienne en matière de décentralisation et les perspectives*. Mission de décentralisation-Ministère de l'Administration Territoriale, Bamako.

Traoré D. A., 1999. *L'état. L'Afrique dans un monde sans frontières*. Actes Sud.

## NOTES

1. Ces circulations concernent les activités informelles et criminelles dans la zone saharienne, depuis le trafic d'armes et de drogue, jusqu'au trafic de migrants clandestins et les enlèvements de ressortissants occidentaux (Bourgeot, 2011).

2. Ce texte s'appuie sur des enquêtes de terrain menées dans le cadre d'une recherche doctorale (1998-2001) et post doctorale (2009), en particulier dans la région de Kayes, et sur un programme de recherche en 2010 et 2011 (projet FSP « Mali contemporain ») pour Stéphanie Lima. Hawa Coulibaly, de son côté, a réalisé des missions de recherche entre 2010 et 2012 dans la région de Koulikoro dans le cadre de sa thèse portant sur le rôle des migrants dans la coopération décentralisée.

3. L'actuel territoire du Mali a accueilli avant la colonisation différents empires et royaumes, avec entre autres : l'empire du Ghana (X<sup>e</sup> siècle), l'empire du Mali (XIII<sup>e</sup> siècle), l'empire Songhay (au XIV<sup>e</sup> siècle), le royaume du Kaarta (XV<sup>e</sup> siècle), le Royaume de Ségou (XV<sup>e</sup> siècle), etc.

4. Le principe patrilinéaire détermine l'appartenance des individus à un clan (*jamu*), unité sociale la plus large, qui regroupe différents lignages apparentés. Il n'est pas constitué par référence à un ancêtre commun, mais il s'identifie par un nom et des interdits spécifiques. Le *jamu* correspond au lien de parenté le plus étendu. Le pouvoir politique est exercé par l'aîné des membres du clan détenant la chefferie du village donné. A l'intérieur du clan, la gestion du patrimoine familial revient au lignage.

5. Les villages sont des assemblages de quartiers dont l'articulation relève de l'histoire du peuplement.

6. Les pouvoirs coutumiers étant reconnus comme auxiliaires de l'administration coloniale pour le prélèvement de l'impôt *per capita*.

7. Le président Modibo Keita a opéré un rapprochement du Mali avec l'ex-URSS, en rupture avec le clan occidental et l'ancienne puissance coloniale, dans le contexte de la « Guerre froide ».

8. La constitution du 22 septembre 1960 dispose, en son article 41, que « les collectivités territoriales du Mali sont les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les villages et les fractions nomades », s'administrant librement par des conseils élus.

9. Selon le Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, 2009.

10. Il importe ici d'insister sur la différence entre les motivations des manifestations dans les rues de Bamako en 1991 et en 2012. En 1991, les violences observées dans la capitale malienne étaient le résultat d'une revendication populaire qui demandait le départ d'un pouvoir dictatorial ; la chute de ce pouvoir fut également saluée par des manifestations pacifiques. En 2012, la manifestation qui a marqué les esprits est celle des femmes et des familles de militaires du camp militaire de Kati envoyés au front. Ces femmes ont marché vers le palais présidentiel pour exprimer leur mécontentement et demander des comptes au président Amadou Toumani Touré (ATT) face à la mauvaise gestion de la guerre menée au nord contre la rébellion touarègue. La chute d'ATT, bien qu'élue démocratiquement, n'a pas provoqué de manifestation de grande envergure contre le putsch. Les manifestations qui ont suivi le coup d'État exprimaient plutôt une crainte du retour du pouvoir dans les mains des militaires. Certains politiciens réunis au sein de la COPAM (Coordination des Organisations Patriotiques du Mali) n'ont pas hésité à afficher leur soutien aux putschistes.



11. La personnalisation du pouvoir au Mali, avec la référence aux prénoms des chefs d'État, quelle que soit leur orientation politique, renvoie à une forme de mise en identité de la Nation (Bussi, Lima et Vigneron, 2009).
12. Du nom de la colline de Koulouba à Bamako où se situe le palais présidentiel.
13. Le Bambara est reconnu comme la langue nationale du Mali.
14. Les conseillers communaux sont élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. La répartition des sièges se fait selon la règle de la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Les sièges sont attribués selon l'ordre de présentation sur la liste.
15. D'après plusieurs entretiens réalisés en 2009 auprès des maires et conseillers communaux de six communes de la région de Kayes.
16. Par exemple, les secteurs de développement, créés en 1982, préfigurent les critères du découpage communal. « La notion de secteur de développement a été introduite en milieu rural pour identifier les objectifs de développement au niveau d'un ensemble homogène regroupant six à onze villages ou fractions dont la population a des intérêts ruraux communs » (Sall, 1993). Ils sont définis selon des critères fonctionnels et sont découpés à l'intérieur des arrondissements : « Le ressort territorial du secteur de développement constitue le cadre de cohérence géographique pour l'appréhension dans leur globalité de l'ensemble des aspects sectoriels, techniques, économiques et humains de développement. A ce niveau tout est mis en œuvre pour éveiller, susciter, encourager et soutenir l'initiative des populations et leur participation active et volontaire aux actions propres à améliorer les conditions de vie des villages et fractions concernés et pour favoriser l'action conjuguée des populations et des pouvoirs publics » (Ministère de l'Intérieur, 1982).
17. En 2005, lors d'une présentation publique des résultats de la recherche doctorale (Lima, 2003) devant un parterre de 80 personnes réunies au Centre Djoliba à Bamako, les questions ont porté de manière récurrente sur la création des communes avec, dans le public composé en partie de personnels de l'administration territoriale, des réactions hostiles au découpage communal. De même en 2009, lors d'entretiens réalisés à Bamako auprès de différentes structures (Direction Nationale des Collectivités Territoriales, Haut-Commissariat aux Collectivités Territoriales, Association des Municipalités du Mali), la question de la suppression des arrondissements et de leur résurgence est revenue à plusieurs reprises dans les échanges portant sur le développement de l'intercommunalité.
18. Espace neutralisé dans ses fondements sociaux, relais du système de pouvoir pyramidal de l'État postcolonial et découpé en grandes unités dénuées d'identité, avec pour objectif de quadriller le pays, soit par les structures politiques soit par des structures administratives.
19. La région de Kayes, par exemple, est composée de 126 nouvelles communes à la place de 49 arrondissements (38 ont été divisés en plusieurs communes, 11 ont été maintenus et transformés en une seule commune), soit un taux de recomposition territoriale de 78 %.
20. Dans les régions de Kayes et Sikasso, on observe en particulier une surreprésentation des micro-communes (moins de 15 000 habitants) tandis que dans les régions du Nord (Gao, Tombouctou et Kidal) le nombre de communes créées est moins important que prévu.
21. Elles étaient prévues initialement en 1997, après les législatives, mais l'annulation de ces dernières a modifié le calendrier électoral.
22. L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales représente une sorte de « pot commun » des bailleurs de fonds internationaux dans le cadre de l'appui à la décentralisation malienne. Pour obtenir un financement ANICT, les communes sont incitées à déposer des projets répondant à deux conditions : une contribution des populations au financement et une adéquation avec les priorités définies au niveau national. C'est pourquoi certains voient dans ce système une mainmise de l'État sur les projets locaux et une forme de « recentralisation ».

23. L'UE étant prête à financer l'appui technique aux communes mais plus dans le cadre des CCC.  
24. Conseillers communaux et conseillers de cercles.
- 

## RÉSUMÉS

Cet article porte sur les dimensions territoriales de la crise sociopolitique et territoriale que traverse le Mali depuis le coup d'état militaire intervenu en mars 2012. L'actualité malienne est dominée par une crise sans précédent dans l'histoire du pays, profonde et complexe. Malgré une décentralisation innovante, les tensions récurrentes, dont les origines remontent à la colonisation, entre les sociétés locales et le pouvoir central persistent dans ce pays qui était pourtant devenu ces vingt dernières années « un bon élève » de la démocratisation. L'objectif de ce texte est de reconsidérer la relation entre pouvoir et territoire, au prisme des découpages successifs du territoire national. Comment expliquer l'éclatement interne du pays et la mise à mal de l'unité nationale ? Quelles sont les raisons pour lesquelles l'État s'est effondré sur lui-même ?

This article focuses on the territorial dimensions of the socio-political and territorial crisis in Mali since the military coup took place in March 2012. Mali's news is dominated by an unprecedented crisis in the country's history, deep and complex. Despite innovative decentralization, recurrent tensions, whose origins date back to colonization between local societies and the central government persist in this country though it was now the last twenty years a "good student" of democratization. The objective of this paper is to reconsider the relationship between power and territory, through the prism of successive divisions of the national territory. How to explain the collapse of the country house and the undermining of national unity? What are the reasons why the state has collapsed on itself?

## INDEX

**Mots-clés :** crise, décentralisation, démocratie, Mali, territoire

**Keywords :** crisis, decentralization, democracy, territory

## AUTEURS

### HAWA COULIBALY

Hawa Coulibaly, hawasfr@yahoo.fr, est doctorante à l'université Paris 7-SEDET. Elle a publié récemment :

- Coulibaly H., Lafay M., 2012. La coopération décentralisée franco-malienne : une coopération multiforme. Les cahiers de la coopération décentralisée, n °3, CUF, septembre.

### STÉPHANIE LIMA

Stéphanie Lima, stephanie.lima@wanadoo.fr, est Maître de conférences au centre universitaire d'Albi-Lisst-Cieu Toulouse. Elle a publié récemment :



- Lima S., 2013. L'émergence de l'intercommunalité au Mali : des territoires en mouvement. In Charlery de de la Masselière B., Thibaud B., Duvat V. (dir.), *Dynamiques rurales dans les pays du Sud, L'enjeu territorial*. Presses Universitaires du Mirail, 414 p., p. 293-311.