

**Learning Project:
Engaging with informal local
governance institutions (ILGI)**



SDC NETWORK
**Democratisation, Decentralisation
and Local Governance**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Étude de cas 4 : autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale au Mali

Bamako/Berne, octobre-décembre 2015



Étude de cas 4 : autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale au Mali
SDC/IDS/Helvetas/Swisspeace case studies

© Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) 2016

All rights reserved. Reproduction, copy, transmission, or translation of any part of this publication may be made only under the following conditions:

- with the prior permission of the publisher; or
- with a licence from the Copyright Licensing Agency Ltd., 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE, UK,
or from another national licensing agency; or
- under the terms set out below.

This publication is copyright, but may be reproduced by any method without fee for teaching or nonprofit purposes, but not for resale. Formal permission is required for all such uses, but normally will be granted immediately. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, prior written permission must be obtained from the publisher and a fee may be payable.

SDC Network on Democratisation, Decentralisation and Local Governance

Download this case study and others on Macedonia, Mongolia and Tanzania alongside other documents relating to this project from:
www.shareweb.ch/site/DDLGN.

Téléchargez l'Étude de cas 4 : autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale au Mali ainsi que d'autres études de cas à propos de la Macédoine, la Mongolie et la Tanzanie, et autres documents associés à ce projet depuis: www.shareweb.ch/site/DDLGN.

Contact

Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)
Democratisation, Decentralisation and Local Governance
Tel: +41 (0)58 462 12 01
E-mail: ddlgn@eda.admin.ch

Institute of Development Studies (IDS)

Communications and Engagement Unit, Institute of Development Studies, Brighton BN1 9RE, UK
Tel: +44 (0) 1273 915637
E-mail: bookshop@ids.ac.uk
Web: www.ids.ac.uk/publications

IDS is a charitable company limited by guarantee and registered in England (No. 87733)

Étude de cas 4 : autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale au Mali

Bamako/Berne, octobre-décembre 2015¹

Résumé

Cette étude de cas analyse les autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale au Mali. Elle a pour objectif de présenter les données empiriques sur ces acteurs de gouvernance locale, récoltées en octobre 2015 dans les régions de Sikasso, Mopti et Tombouctou, et de formuler des recommandations. L'étude de cas couvre les fonctions des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion publique locale, leurs relations avec les institutions étatiques, leur performance, leur pouvoir et leur légitimité. Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un projet d'apprentissage du réseau international de la coopération suisse « Démocratisation, Décentralisation and Local Governance Network » (DDLGN) qui vise à élargir les perspectives sur les acteurs de la démocratie locale. Le Mali est un cas particulièrement édifiant au vu de la politique de décentralisation depuis l'ouverture démocratique en 1992, de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation de 2015 ainsi que des réflexions et des expériences en cours par rapport à l'implication des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion publique locale.

Résultats

Après 15 ans de décentralisation et considérant la grave crise politico-sécuritaire de 2012/13, l'administration étatique et les collectivités territoriales restent largement déconnectées des communautés et des citoyens. Elles ne sont pas perçues comme vecteur de développement, notamment dans les zones rurales. Depuis quelques années, la gouvernance hybride qui implique le renforcement des autorités traditionnelles dans la gestion publique locale est identifiée par certains acteurs maliens comme l'une des pistes pour améliorer les relations entre l'administration et les communautés en vue du développement durable.

Les autorités traditionnelles et religieuses ne sont de loin pas une catégorie homogène. En effet, les différentes références locales, sociales, légales, coutumières et historiques font qu'elles sont une réalité décentralisée et localisée au Mali. De plus, différentes sources d'autorité peuvent se recouper et se chevaucher. Cette étude de cas ne peut pas couvrir l'ensemble des réalités locales au Mali, mais propose une typologie se fondant sur les données collectées dans les régions de Mopti, Sikasso et Tombouctou. Elle fait recours à cinq critères d'autorité traditionnelle et religieuse, à savoir : le critère administratif, le critère de ressources, le critère du savoir, le critère religieux et le critère de notabilité. Cette typologie est utilisée pour affiner l'analyse tout au long de l'étude.

En termes de rôles, les chefs de quartiers, de villages et de fractions reconnus par l'administration (correspondant au critère administratif) remplissent de nombreuses fonctions

¹ Le projet d'apprentissage est mis en œuvre pour la DDLGN de la coopération suisse par un partenariat entre HELVETAS Swiss Intercooperation, swisspeace, et l'Institute of Development Studies. Ce rapport a été rédigé par Miguel Loureiro (IDS), Lukas Krienbuehl (swisspeace), Abdoulaye Sall (consultant), Moussa Djiré (consultant), Issa Dembélé (consultant), ainsi que Sane Chirfi Alpha (chercheur associé pour Tombouctou).

dans la gestion publique locale (par exemple dans l'administration électorale ou les consultations pour les plans de développement), mais aussi dans le recouvrement des taxes et impôts ou la récolte d'informations concernant la situation sécuritaire. L'information et la mobilisation communautaire, la résolution coutumière des litiges, la gestion des ressources naturelles et la réconciliation sont des domaines où des autorités traditionnelles et religieuses correspondant aux différents critères sont actives. L'analyse montre que les relations entre les institutions étatiques et les autorités traditionnelles et religieuses peuvent soit être accommodantes, substitutives ou complémentaires, soit elles peuvent être en compétition en fonction du rôle et du domaine en question.

En se basant sur les cinq principes de la gouvernance définis par la coopération suisse comme référentiel pour tous ses programmes de gouvernance à travers le monde, les rôles des autorités liées aux critères administratif et de ressources, en particulier, sont analysés en termes de redevabilité, de transparence, de non-discrimination, de participation et d'efficacité. Dans le système de gouvernance actuel, ces autorités pourraient avoir un potentiel au niveau de la redevabilité verticale et horizontale ainsi que de la transparence. Par contre, plus de défis se posent en lien avec la non-discrimination et la participation dans un système de gouvernance hybride notamment pour les femmes, les jeunes, les populations marginalisées et allogènes.

Finalement, l'étude montre que les autorités traditionnelles ont perdu au fil du temps une large partie de leur pouvoir, mais la perception de leur légitimité basée sur l'âge, la sagesse, la modération sociale et leur statut non politique demeure relativement intacte selon la plupart des interlocuteurs.

Recommandations

Peu importe si les autorités traditionnelles et religieuses jouent un rôle positif ou négatif dans la gouvernance locale, le constat qu'elles jouent un rôle dans la gestion publique locale est suffisant pour y prêter une attention particulière. Pour relancer la décentralisation et faire face au manque de confiance dans les relations entre l'État et la société afin d'améliorer l'appropriation de la gestion publique par les citoyens, plusieurs pistes sont imaginables pour arrimer les réalités coutumières aux institutions modernes. En particulier, elles comprennent la valorisation du statut légal actuel de certaines autorités traditionnelles, leur possible intégration aux conseils communaux ou la question d'un conseil des anciens.

Il est important de souligner que la gouvernance locale demeure une arène de forte compétition autour des ressources et des opportunités économiques liées à l'État et aux financements des partenaires de développement. Il est nécessaire de réfléchir aux moyens de maîtriser certains effets négatifs potentiels du renforcement du rôle des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion publique locale au vu des cinq principes de la gouvernance comme référentiel de la coopération suisse, notamment par la prise en compte des besoins et des droits des femmes, des jeunes et des populations allogènes.

Dans la phase actuelle de sortie de crise au Mali, un renforcement potentiel du rôle des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion publique et la réconciliation doit être analysé, localité par localité, en adoptant une approche sensible aux conflits. De plus, un échange régulier sur les diverses réflexions et expériences concernant la gouvernance hybride avec tous les partenaires maliens (ministères, ONG, conseils régionaux et de cercle,

associations) et avec les autres bailleurs de fonds au Mali est essentiel pour le renforcement de la gouvernance locale à l'avenir.

Table des matières

Résumé	3
Résultats	3
Recommandations	4
1 Introduction	8
2 Méthodologie	8
3 Contexte de la gouvernance locale au Mali	9
3.1 La politique de décentralisation	9
3.2 Rôle de la coopération suisse	12
4 Autorités traditionnelles et religieuses – une réalité décentralisée	13
4.1 Typologie d'une notion variable	13
4.2 Outils et principes coutumiers	19
5 Fonctions selon les secteurs publics	20
5.1 Administration	20
5.2 Information et mobilisation	21
5.3 Résolution coutumière de litiges	22
5.4 Ressources naturelles et foncières	23
5.5 Recouvrement des impôts et taxes	23
5.6 Sécurité	24
5.7 Mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation	24
6 Relations avec l'administration et les collectivités territoriales	25
6.1 Interactions complémentaires	26
6.2 Interactions accommodantes	27
6.3 Interactions substitutives	27
6.4 Interactions compétitives	28
7 Performance dans la gouvernance : potentiel et enjeux	29
7.1 La redevabilité	29
7.2 La transparence	29
7.3 La non-discrimination	30
7.4 La participation	31
7.5 L'efficacité	31
8 Légitimité et pouvoir	32
9 Pistes de réflexion et recommandations en guise de conclusion	33
10 Annexes	37
10.1 Abréviations	37
10.2 Catalogue de questions	38
10.3 Tableau des relations entre les autorités traditionnelles/religieuses et l'administration	40
10.4 Bibliographie	41
10.5 Catégories de personnes interviewées	43

Liste des graphiques et tableaux

Graphique 1 : Structure de l'administration et des collectivités territoriales au Mali.....	10
Tableau 1 : Typologie des autorités traditionnelles et religieuses.....	14
Tableau 2 : Fonctions selon les critères d'autorité traditionnelle et religieuse	20
Tableau 3 : Relations entre institutions étatiques et « informelles »	26

1 Introduction

Cette étude de cas au Mali s'inscrit dans le cadre d'un projet d'apprentissage (learning project)² du réseau international de la coopération suisse « Democratisation, Decentralisation and Local Governance Network » (DDLGN) qui vise à élargir les perspectives sur les acteurs de la démocratie locale. Le projet d'apprentissage vise à promouvoir la réflexion sur des acteurs de la gouvernance locale moins ciblés par les programmes de coopération au développement et à formuler des recommandations pour l'ensemble du réseau DDLGN, mais aussi pour le bureau de coopération suisse au Mali. L'objectif de cette étude de cas est donc de générer davantage de données empiriques sur le rôle des acteurs de gouvernance locale plus « informels », comme par exemple les « autorités traditionnelles et religieuses ».

Le DDLGN a porté son choix pour la quatrième étude de cas sur le Mali, compte tenu de l'intérêt manifesté par le bureau de coopération suisse à Bamako. Le Mali est un cas particulièrement édifiant au vu de la politique de décentralisation depuis l'ouverture démocratique en 1992, de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation de 2015 ainsi que des réflexions et des expériences en cours par rapport à l'implication des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion publique locale. Pour cette raison, ce type d'acteurs a été choisi comme objet de l'analyse. D'autres acteurs informels jouent un rôle dans la gouvernance locale comme la diaspora, des acteurs économiques voir des groupes armés. Compte tenu de l'étendue limitée de l'étude de cas, ces acteurs ne peuvent pas être pris en considération.

Cette étude de cas a aussi été l'occasion de tester le cadre conceptuel d'analyse sur les « autorités informelles » développé par le réseau DDLGN et qui comprend l'analyse de leurs rôles, leurs relations avec les institutions étatiques, leur performance, leur légitimité et leur pouvoir.³ La finalisation de ce cadre conceptuel jusqu'à la fin de l'année 2015 est largement inspirée par la mission de recherche au Mali.

2 Méthodologie

Le présent rapport se base sur des entretiens réalisés en octobre 2015 par deux équipes avec une centaine de personnes à Bamako, dans la région de Sikasso dans les communes de Sikasso, de Natien, de Koutiala et de M'Pessoba, ainsi que dans les communes de Mopti et de Bandiagara dans la région de Mopti. Dans la région de Tombouctou, un chercheur associé a pu conduire un nombre limité d'entretiens dans la commune urbaine de Tombouctou. Un guide de questions (en annexe) élaboré en avance par l'équipe de recherche a servi de fil conducteur pendant les entretiens. De plus, ce travail a été alimenté par une recherche bibliographique sur les autorités informelles et traditionnelles au Mali.⁴

Les trois régions choisies correspondent aux trois zones d'intervention de la coopération suisse au Mali.⁵ Sikasso, situé au sud-est du Mali, constitue une région riche en ressources

² Sur la base de la cartographie des expériences de la DDC, quatre études de cas sur l'élargissement des perspectives des acteurs de la démocratie locale ont été conduites en 2014 et 2015 en Macédoine, en Tanzanie, en Mongolie et au Mali. Pour plus d'informations et les autres rapports : www.shareweb.ch/site/DDLGN

³ Ce cadre conceptuel sera disponible sous peu sur le Shareweb du DDLGN : www.shareweb.ch/site/DDLGN

⁴ Cette recherche bibliographique en anglais est publiée conjointement avec le présent rapport.

⁵ DDC (2012).

naturelles. Elle est caractérisée par la production cotonnière avec une situation sécuritaire relativement stable. La région de Mopti est une zone « tampon » entre les parties septentrionales et méridionales qui a été affectée par la crise notamment à cause de l'arrivée de nombreux déplacés internes et l'insécurité. Tombouctou a souffert de l'occupation des groupes djihadistes et demeurent une zone humanitaire. À Mopti et surtout à Tombouctou, certaines zones rurales restent difficiles d'accès. Dans les régions de Sikasso et de Mopti, un travail de formation et de mise en réseau des autorités traditionnelles a été entrepris depuis 2011. Dans les localités couvertes par l'étude, les autorités traditionnelles et religieuses sont donc probablement plus sensibilisées à leurs rôles qu'ailleurs. Après le retour des équipes de recherche à Bamako fin octobre, un atelier de restitution des données récoltées a été organisé qui constitue la base pour ce rapport.

3 Contexte de la gouvernance locale au Mali

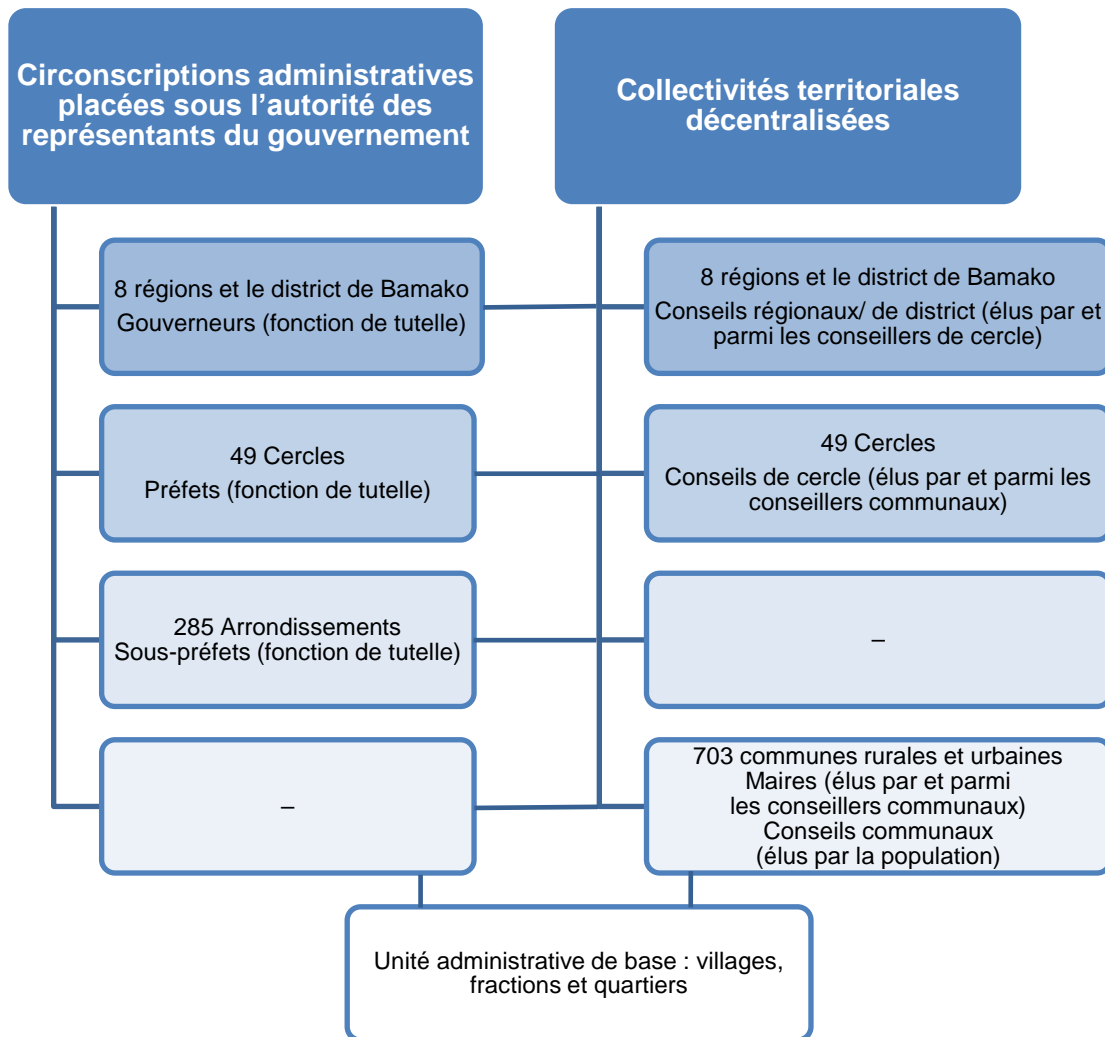
Le système de gouvernance décentralisé n'a pas réussi à combler le fossé entre l'État et les citoyens notamment dans les zones rurales, ni à répondre efficacement à leurs demandes de développement durable. La légitimité de l'administration a, bien au contraire, pris un sérieux coup dans tout le pays en 2012-2013 pendant l'insurrection armée au nord du Mali et le coup d'État militaire. Pour faire le point, un retour sur la politique de décentralisation au Mali et le rôle de la coopération suisse est nécessaire.

3.1 La politique de décentralisation

Suite à l'ouverture démocratique en 1991 et l'avènement de la 3^e République en 1992, les collectivités territoriales que sont les régions/le district de Bamako, les cercles et les communes comme entités décentralisées ont été créées par le code des collectivités en 1995. Il sera mis en œuvre en 1999.⁶ Le processus de décentralisation au Mali a été lancé pour appuyer la démocratie multipartite. Il est important de noter qu'il ne s'agit ni d'une déconcentration, ni du fédéralisme. En effet, à travers la décentralisation, la décision administrative est prise par la collectivité territoriale et ses représentants élus. Les collectivités territoriales n'ont cependant pas de pouvoirs judiciaires et législatifs et restent sous la tutelle de l'État central (à travers ses représentants que sont les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets). Le tableau suivant illustre la structure de l'administration et des collectivités territoriales au Mali :

⁶ IMRAP (2015); Dicko (2013).

Graphique 1 : Structure de l'administration et des collectivités territoriales au Mali⁷



15 ans de décentralisation et une grave crise politico-sécuritaire plus tard, un constat doit être formulé : malgré la décentralisation, l'administration étatique et les collectivités territoriales restent déconnectées des communautés et des citoyens et ne sont pas perçues comme vecteur de développement, notamment dans les zones rurales du pays. Cette opinion est largement partagée par les personnes de tous bords interrogées pour cette étude. De plus, la perception de la flambée du niveau de corruption des élus locaux et de l'administration a aggravé la méfiance des citoyens face à l'administration. La décentralisation, en permettant l'élection de conseillers communaux au statut social modeste, a aussi parfois remis en question la hiérarchie sociale traditionnelle. De plus, l'influence d'éléments criminels, tels les narcotrafiquants, sur les différents acteurs de la gouvernance, notamment au niveau des points de passage stratégiques dans les régions du nord, complique le tableau. Finalement, le transfert inachevé des compétences n'a pas été suivi par un transfert des ressources financières correspondantes, alors que la méconnaissance des rôles, des devoirs et des droits des différents acteurs de la gouvernance locale demeure criante.

⁷ Au niveau national, les collectivités territoriales sont représentées par le Haut Conseil des Collectivités Territoriales dont les membres sont élus par et parmi les conseillers régionaux/ de district.

Pourtant, la diversité des cultures et des styles de vie nomade et sédentaire rend nécessaire une approche décentralisée de la gouvernance. Dès 2006, le gouvernement prend les dispositions légales⁸ pour mettre en place une entité administrative de base au niveau des villages, quartiers et fractions avec à leur tête un chef nommé selon les « us et coutumes » de la communauté. Dès l'année 2010 et après une décennie de politique de décentralisation des réflexions ont été lancées pour affermir la gouvernance décentralisée. L'objectif est d'améliorer l'appropriation locale des affaires publiques afin de mieux répondre aux besoins de chaque contexte et pallier aux défis et problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre de la décentralisation.⁹ En 2011, un « Forum national sur la décentralisation au Mali » planche sur ces questions. Sous l'impulsion d'organisations de la société civile malienne, dont le Cercle de réflexion et d'information pour la consolidation de la démocratie au Mali (Cri-2002), le renforcement d'un certain type d'autorités traditionnelles est identifié comme l'une des pistes pour renforcer les relations entre l'administration et les communautés. Pour assurer la structuration, le renforcement et la formation de ces autorités traditionnelles, des chefs de villages et de quartiers se sont formés en association de droit privé à Sikasso, à Koutiala et à Mopti sous l'impulsion de Cri-2002. De plus, dans les six communes du district de Bamako, les communes des cercles de Sikasso, Koutiala, Mopti, et Bandiagara, des répertoires des chefs de villages, de quartiers et de fractions ont été établis dès 2012 par Cri-2002 et mis à disposition de l'administration comme outils de gouvernance.

Parmi les raisons pour les (in)compréhensions très diverses du rôle des nouvelles collectivités territoriales et notamment des communes, on peut citer le terme bamanakan utilisé pour désigner la décentralisation qui se traduit par « retour du pouvoir à la maison ».

Les confrontations armées dans le septentrion dès janvier 2012 et le coup d'État de mars 2012 ont d'une part marqué un arrêt dans ce processus de réflexion, mais ont aussi montré la nécessité de renforcer la décentralisation pour un développement local durable et pour résoudre la crise dans les régions du nord. En effet, les espoirs déçus de la décentralisation et la mauvaise gouvernance ont été identifiés par de nombreux interlocuteurs comme facteurs de la crise de 2012/13. La décentralisation n'a pas réussi à créer un espace démocratique de participation et de développement donnant à toutes les couches sociales un pouvoir égal.¹⁰ Après l'élection présidentielle de 2013, les États généraux de la décentralisation au Mali organisés par le gouvernement en octobre 2013 demandent ainsi entre autres :

- que la bonne gouvernance prenne en compte les légitimités traditionnelles afin de promouvoir la prévention et la gestion des conflits ;
- que le rôle des autorités traditionnelles et coutumières dans la gestion publique locale et nationale soit renforcé.¹¹

Finalement, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, signé en mai et en juin 2015 à Bamako, « reconnaît qu'il faut une prise en charge par les populations de la gestion effective de leurs propres affaires, à travers un système de gouvernance prenant en compte leurs aspirations et leurs besoins spécifiques ».¹² L'accord explicite ainsi le rôle des

⁸ République du Mali (2006).

⁹ ARGA/ Mali (2009).

¹⁰ swisspeace (2014).

¹¹ Voir les recommandations des 10 groupes thématiques des États Généraux de la Décentralisation (Ministère de l'Administration Territoriale, 2014).

¹² République du Mali (2015).

autorités traditionnelles et coutumières par rapport à la justice et la réconciliation notamment. La réforme des institutions qui devrait découler de la mise en œuvre de l'accord visera également un ancrage tangible de l'État pour permettre un développement local durable. Dans cette perspective, l'article 6 de l'accord stipule qu' « à court terme, prendre des mesures dans le sens de l'ouverture du Haut Conseil des Collectivités notamment aux représentants des notabilités traditionnelles, aux femmes et aux jeunes ».

3.2 Rôle de la coopération suisse

Les réflexions sur le rôle des autorités traditionnelles dans la gestion publique, dans la résolution des conflits et dans la cohésion sociale ont été menées dans les régions mais aussi au niveau national à travers les efforts concertés du Ministère en charge de la décentralisation et l'association malienne Cri-2002. Ces réflexions ont été soutenues par les partenaires de développement, notamment la coopération suisse dans le cadre du programme « Partenariats pour l'exercice d'une gouvernance appropriée ». En effet, la stratégie suisse au Mali 2012-16 prévoit le soutien aux organisations de la société civile tout comme la reconnaissance de la place et du rôle des autorités traditionnelles.¹³ Ce soutien au renforcement de la gouvernance décentralisée hybride répond donc à des initiatives concrètes et à une volonté d'acteurs maliens conformément aux arrangements institutionnels prévus par les lois. Elles s'inscrivent aussi dans une logique internationale puisque la charte africaine sur la démocratie de l'Union africaine, ratifiée par le Mali, prévoit que les États parties s'efforcent de trouver les moyens appropriés pour l'intégration des autorités et organisations traditionnelles dans le cadre du système démocratique.¹⁴

Il est important de noter que ces activités soutenues par la coopération suisse se basent sur une collaboration étroite avec les institutions étatiques et non étatiques qui portent ces initiatives. Cette dynamique positive a été momentanément interrompue par le coup d'État du 22 mars 2012. Elle a été reprise dans les nouvelles orientations de la politique nationale de décentralisation, dès le retour du pays à l'ordre constitutionnel par la tenue des États Généraux de la Décentralisation de fin octobre 2013 dont découlent l'option et la volonté politique de l'implication des autorités traditionnelles dans la gestion publique locale voire nationale. Actuellement une fenêtre d'opportunité se présente. Le dossier de la gouvernance hybride a véritablement été « pris en charge par les autorités », selon l'analyse d'un haut fonctionnaire, et a été incorporé dans le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND 2015-2024) et de son Plan d'Actions (2015-2019) approuvés par le Gouvernement et en cours d'adoption par le Haut Conseil des Collectivités et l'Assemblée Nationale. De plus, l'administration a formellement accepté à Sikasso et à Koutiala un échange régulier entre elle, les chefs traditionnels et la société civile à travers des « cadres de concertation » animés par Cri-2002.

D'autres partenaires techniques internationaux semblent aussi s'intéresser à la thématique de la gouvernance locale hybride, comme élément de la gouvernance infra-communale, mais la coopération suisse a pris un rôle pionnier notamment dans ses trois régions prioritaires que sont Sikasso (sud), Mopti (centre) et Tombouctou (nord).

¹³ Direction du développement et de la coopération (2012).

¹⁴ Union Africaine (2007).

4 Autorités traditionnelles et religieuses – une réalité décentralisée

4.1 Typologie d'une notion variable

Il n'est pas simple de répondre à la question de savoir qui sont les « autorités traditionnelles et religieuses ». En effet, les différentes références locales, sociales, légales, coutumières et historiques font que les « autorités traditionnelles et religieuses » sont une réalité décentralisée et localisée au Mali.¹⁵ De plus, les types d'autorités peuvent se recouper et se chevaucher. En effet, « au Mali, les arènes locales sont composées d'une hiérarchie de pouvoirs locaux et de pouvoirs d'État qui s'assemblent et se superposent entre eux »¹⁶, ce qui donne lieu à un système de gouvernance hybride administratif, électif et traditionnel. Les pratiques coutumières dépendent aussi du parcours historique des différentes communautés et du type de pouvoirs en place à travers l'histoire (1^{er}, 2^e et 3^e République du Mali, système colonial, royaumes précoloniaux centralisés ou décentralisés avant la colonisation). Ce parcours va marquer la culture, les coutumes et les pratiques liées à l'autorité. En général, le constat est largement partagé que les autorités traditionnelles ont été affaiblies au cours des dernières décennies. Le pouvoir de ces autorités ne s'exerce en effet que très localement. La réalité est propre à chaque localité et peut varier d'un village à l'autre. Cette étude de cas ne peut donc pas analyser l'ensemble des réalités locales au Mali, mais propose la typologie suivante se fondant sur les données collectées dans les régions de Mopti, Sikasso et Tombouctou.

¹⁵ Pour un aperçu détaillé historique et ethnoculturel, voir « Autoportrait du Mali » (IMRAP 2015 : 21 et suivantes).

¹⁶ Godin-Bilodeau (2010 : 1).

Tableau 1 : Typologie des autorités traditionnelles et religieuses

A. Critère administratif	B. Critère de ressources	C. Critère du savoir	D. Critère religieux	E. Critère de notabilité
<p>Chef de village</p> <p>Conseil de village entre 5 et 15 membres selon population</p>	<p>Chef de terre</p> <p>p.ex. Chefs des terres minianka (cercle de Koutiala)</p>	<p>Communicateur traditionnel, p.ex. les griots ; avec l'association faitière ReCoTraDe</p>	<p>Imam ; prédicateur</p>	<p>Familles fondatrices (p.ex. anciennes familles royales et familles alliées à Sikasso)</p>
<p>Chef de fraction (en milieu nomade)</p> <p>Conseil de fraction</p>	<p>Chef des eaux, p.ex. Chef bozos (région de Mopti)</p>	<p>Guérisseur, chasseur ; p.ex. maître du couteau/ sacrifice en pays Sénoufo</p>	<p>Pasteur</p>	<p>Tribus nobles (représenté p.ex. par l'Amenokal de Kidal de la tribu tamasheq des Ifoghas)</p>
<p>Chef de quartier (en milieu urbain)</p> <p>Conseil de quartier</p>	<p>Chef des pâturages</p> <p>p.ex. Djoro pour les zones d'élevage exondées (région de Mopti)</p>	<p>Autres leaders Nyamakala (forgerons, tisserands, cordonniers)</p>	<p>Prêtre</p>	<p>Autres notables (p.ex. fils de chef de canton à l'époque coloniale)</p>
	<p>Chef des forêts, p.ex. Alamodjou (Bankass) ou Ogokana (cercle de Koro)</p>	<p>Bouffon</p> <p>p.ex. confrérie des bouffons (à Sikasso)</p>		<p>Autres personnes influentes</p>
		<p>Chef spirituel, p.ex. le Hogon (pays Dogon/région de Mopti) ou chef de tribu maraboutique</p>		
		<p>Juge religieux, p.ex. les cadis (région de Tombouctou)</p>		

A. Critère administratif : chefs et conseils de villages, fractions ou quartiers

Après l'indépendance du Mali, les autorités traditionnelles ont été formellement supprimées au sud du pays par l'État compte tenu de leur rôle dans l'administration coloniale. Elles n'ont pas été supprimées dans le nord du pays, notamment dans les régions de Kidal et de Tombouctou. Ce n'est qu'avec le processus de décentralisation durant les 15 dernières années qu'elles sont passées d'un statut coutumier à un statut formalisé. Les autorités traditionnelles basées sur le critère administratif sont actuellement reconnues par l'État malien.

En effet, le code des collectivités (art. 26) prévoit que le Conseil communal doit consulter les conseils de villages, de fractions et/ou de quartiers par exemple pendant le processus de planification. Dès 2006, une série de lois et de décrets relatifs aux villages, fractions et quartiers est passée y inclus sur la création, la désignation, l'administration et l'indemnisation.¹⁷ Les chefs sont « traditionnels » dans la mesure où ils sont désignés selon les coutumes et les traditions de chaque village, fraction ou quartier. En milieu urbain, ces chefs administratifs traditionnels et leurs conseillers sont désignés par quartiers ; en milieu rural sédentaire par villages et en milieu rural nomade par fractions. L'administration à travers le sous-préfet prend acte de la désignation à vie des chefs et pour cinq ans des conseillers (entre 5 et 15 selon la taille de la communauté) qui assistent le chef. L'autorité de tutelle (préfecture) garde un droit de révocation pour fautes graves telles que définit par la loi. Ils sont tant les représentants de leur communauté qu'auxiliaire local de l'administration. De nombreux chefs administratifs rencontrés ont souligné leur rôle d'agent de l'administration et ont insisté sur l'importance de pouvoir porter des signes distinctifs.

L'administration utilise les chefs de quartiers pour toute sorte de fonctions administratives liées à l'administration territoriale (élections), le recouvrement des taxes ou l'information aux citoyens. Les fonctions seront traitées en détail au chapitre suivant.

Dans les localités couvertes par l'étude, ces chefs administratifs peuvent aussi répondre aux autres critères d'autorité traditionnelle. Le chevauchement et le recoupement des critères d'autorité varient même entre villages voisins. Ainsi dans les quartiers de Sikasso, les chefs et les conseillers des quartiers les plus anciens sont souvent issus des trois familles fondatrices. Pourtant, la coutume locale veut que les chefs des terres ne soient pas les personnes qui prennent la parole ou qui agissent comme interface avec l'autorité publique. Dans les quartiers plus récents de la ville, par exemple à Wayerma I et II, les conseillers du quartier ne sont pas issus des familles fondatrices. Les membres sont par contre des « notables » souvent nommés sur la base du principe de l'ancienneté (« c'est l'un des premiers habitants du quartier ») mais aussi le respect au sein de la communauté.

Modus operandi dans la nomination coutumière : À Bandiagara dans la région de Mopti, il y a actuellement deux coordinateurs des chefs de villages et de quartiers. Les hameaux dogons des alentours ont un coordinateur des chefs administratifs dogon qui réside dans le centre urbain, alors qu'un autre coordinateur, issu de la famille Tall et de la chefferie toucouleur reconnue par l'autorité coloniale, reste le coordinateur des chefs administratifs du centre urbain.

¹⁷ République du Mali (2006). Loi n°06-023 ; République du Mali (2008). Décret n°06-567 P_RM.

B. Critère de ressources : autorité traditionnelle liée à la gestion des ressources naturelles

Ce type d'autorité se situe clairement dans le domaine informel puisqu'il n'a pas de statut juridique. En fonction des ressources essentielles au niveau local, ces chefs sont liés à la gestion des terres, des eaux, des pâturages ou des forêts. L'argument est parfois avancé que ces chefs coutumiers liés à la gestion des ressources naturelles ont disparu. Pourtant, les données collectées montrent que notamment dans certaines zones rurales, ces autorités continuent de jouer de nombreuses fonctions dans la gestion publique des ressources.¹⁸

La chefferie des ressources est très localisée. À Sikasso, M'Pessoba ou Koutiala, ce type d'autorité est principalement incarné par le chef des terres, appelé par exemple le « kulufolo » en pays Sénoufo. Dans certaines localités comme Koutiala, on distingue ainsi souvent les chefs de village coutumiers (de terre) et les chefs de village administratifs. Dans cette région, il n'y a en effet ni un fleuve important pour la pêche ni une forte tradition de transhumance. Les chefs des terres sont traditionnellement les descendants des premières familles qui ont fondé le village en question. Ces derniers ne peuvent pas quitter le village sans perdre leur statut de chef des terres. Ceux-ci continuent de jouer un rôle lorsqu'il s'agit de gérer les ressources et de régler les conflits y relatifs, dans la région historique des Miniankas aux alentours de Koutiala ou en pays Sénoufo. En effet, la gestion coutumière de la terre, par exemple, doit se baser sur une connaissance précise de l'histoire du village, des délimitations et des relations entre les familles. Le chef des terres est aussi « un animateur de prise de décision par la consultation » selon l'expression d'un expert, en appliquant la « pédagogie de la consultation ».

Dans la région de Mopti caractérisée par le delta intérieur du Niger, les pâturages dans les zones exondées constituent des ressources gérées par des chefs coutumiers. Les Djoros sont les chefs de pâturage des zones nomades peuls qui contrôlent l'accès aux bourgoutières et le passage du bétail en collectant des redevances à titre privé. De plus, ils peuvent refuser l'accès aux pâturages à certaines communautés. Leur autorité coutumière de gardiens des pâturages repose sur les droits d'accès aux pâturages en vigueur sous l'empire Diina au XIX^e siècle. Ce rôle héréditaire s'est adapté à la réalité moderne et cohabite avec les institutions étatiques. Les Djoros restent puissants et le pouvoir économique lié à cette autorité a provoqué nombre de conflits au sein des familles lors de la passation de pouvoir. Dans la région de Mopti, les Djoros sont aussi souvent les chefs de village et parfois des élus locaux. En ce sens, il est important de noter que les types d'autorité peuvent se cumuler et se chevaucher localement. Par contre, dans les zones encadrées comme l'Office du Niger où depuis la colonisation l'administration est très forte, le rôle des autorités traditionnelles (critère des ressources) est très limité.

Dans la région de Mopti, les ressources halieutiques (pêche) sont également importantes. Chaque bras de fleuve est traditionnellement géré par un chef des eaux qui peut couvrir plusieurs communes. C'est ce chef de la communauté des pêcheurs bozos qui donne les autorisations traditionnelles de pêche et fait respecter les périodes de protection en fonction du niveau des eaux. Pour des pêcheurs allogènes qui ne viennent pas des communautés autochtones de pêcheurs de la région, il faut tant l'autorisation de l'État que l'autorisation traditionnelle informelle.

¹⁸ Voir aussi Djiré and Dicko (2007).

C. Critère du savoir : autorité traditionnelle liée à une expertise

Selon la localité, il peut exister toute une série d'autorités traditionnelles basées sur le savoir notamment par rapport à une tradition ou un métier spécifique. Dans cette catégorie, les communicateurs traditionnels comme les griots sont un exemple important. Comme vecteur de communication et de résolution des conflits, les communicateurs traditionnels ont un rôle de modération sociale notamment dans certaines zones rurales à Sikasso.¹⁹ Ces vecteurs de communication traditionnels ont été largement remplacés par les mosquées (muezzines) ou les radios locales dans les centres urbains comme Sikasso. Un autre exemple est la confrérie des bouffons au pays sénoufo : ces derniers continuent de résoudre les conflits dans les villages par la plaisanterie dès qu'ils ont vent de tensions ou problèmes. La plaisanterie publique paraphrasant la situation conflictuelle est alors utilisée pour résoudre les conflits afin que les parties au conflit comprennent leurs erreurs et acceptent une solution conciliante (voir aussi chapitre 4.2 ci-dessous).

Plus généralement, les leaders des Nyamakalas, c'est-à-dire littéralement « l'antidote au mal », qui comprennent les métiers des communicateurs traditionnels, des cordonniers, des forgerons ou des tisserands font partie des autorités traditionnelles liés à une expertise et un art spécifique dans une large espace culturel au sud du Mali en particulier. Ils sont détenteurs de pouvoirs endogènes utilisés pour soigner des maladies ou protéger contre le mal.

D. Critère religieux

Sans être des autorités « coutumières », les autorités religieuses musulmanes, catholiques, protestantes et les autorités spirituelles animistes sont aussi un vecteur de mobilisation, de régulation et d'information des communautés. Le choix de l'imam appartient souvent aux chefs coutumiers, par exemple, aux familles fondatrices d'un village. Aucun religieux ne peut s'installer dans un village sans l'aval des chefs traditionnels dans la région de Sikasso par exemple. Les autorités religieuses contribuent surtout aussi à la gestion des conflits familiaux, matrimoniaux et d'héritage. En effet, le recours aux tribunaux n'intervient qu'en dernier ressort et de façon marginale, parce que les institutions judiciaires sont perçues comme coûteuses, peu efficaces et corrompues, alors que la référence sociale juridique demeure le droit musulman accompagné de pratiques sociales plus ou moins codifiées.²⁰ Certains chercheurs constatent, d'ailleurs, que le désenchantement face à l'État démocratique a contribué à l'émergence de l'espace religieux comme une arène de contestation politique.²¹

Au sein de l'Islam, la religion largement majoritaire au Mali²², l'avènement de la liberté d'expression et des médias suite à la révolution de 1991a largement contribué à faciliter la visibilité et l'expression de différentes interprétations de l'Islam. Parmi la jeune génération, des prédicateurs sunnites ont atteint une popularité nationale, comme le mouvement *Ansar Dine populaire*²³ de Chérif Haïdara qui à travers ses démembrements locaux et ses prêches atteint une large population. Les médias (radio, télévision et internet) et la popularisation de la musique *ziriki* renforce la diffusion de multiples expressions de l'Islam.²⁴ À côté des aristocraties religieuses (familles maraboutiques soufies), d'autres mouvements notamment

¹⁹ Dudouet (2015).

²⁰ Holder (2013 : 139)

²¹ Holder (2013); Chappatte (2015); IMRAP (2015).

²² Le chiffre de 90% de population musulmane est souvent retenu, même s'il n'existe pas de statistique fiable (cf : Holder, 2013).

²³ À ne pas confondre avec le groupe islamiste armé *Ansar Dine* de Iyad ag Ghaly.

²⁴ *Dhikr* est l'expression du rappel de dieu sous forme de prière ou de répétition du nom de dieu ou de versets. Les *ziriki* sont une forme musicalisée de *dhikr* très populaire au Mali, mais rejetée par les courants conservateurs, cf. Chappatte, 2015.

wahhabites ont émergé. Ces derniers prennent rapidement les commandes du Haut conseil islamique du Mali (HCIM), qui chapote l'ensemble des communautés musulmanes au Mali, et contrôle également sa présidence à travers l'imam Mahmoud Dicko. Le HCIM est même devenu une force politique qui mobilisera des milliers des personnes pour faire capoter une réforme du code de la famille et des personnes entre 2009 et 2011.²⁵ Dans un État laïque comme le Mali, les entretiens n'ont que rarement tournés autour du rôle des acteurs religieux dans la gestion publique. De plus, comme l'a souligné une autorité religieuse à Mopti, le rôle de l'imam se limite au domaine spirituel et ne comprend pas la gestion publique puisqu'il « ne dirige pas ». Cependant, les autorités religieuses ont un fort potentiel de mobilisation sociale au niveau national et local. De plus, certaines autorités religieuses, tant nationale que locale, ont joué un rôle dans les négociations notamment humanitaires avec les groupes armés djihadistes lors de la crise en 2012/13.²⁶

Dans la région de Tombouctou, le système judiciaire traditionnel repose sur le *cadi*, un juge musulman dans la tradition sunnite qui règle les conflits de la vie quotidienne notamment de mariage, de divorce, de succession, d'héritage et même de relations commerciales.²⁷ Les *cadis* existent dans toutes les régions du nord. Selon les entretiens, les juges étatiques consultent souvent les *cadis* pour régler définitivement certains conflits complexes, notamment lorsque les jugements rendus par les tribunaux seraient mal acceptés par les parties au conflit. Les populations nomades se tournent en particulier vers la juridiction des *cadis* comptes tenus de la lenteur et de la procédure contraignante de la juridiction étatique.

E. Critère de notabilité

Dans de nombreuses localités, l'autorité de certaines personnes se fonde sur le statut de notabilité. Les chefs de village/quartier/fraction, les chefs des ressources et les autorités liés au savoir s'appuient sur d'autres autorités notables pour exercer leurs rôles publics. Ces derniers peuvent par exemple être membres des conseils de village. Ces autorités coutumières ne sont pas reconnues par la loi. Dans la commune de Muétoumo dans la région de Mopti, il existe un conflit foncier entre les villages de Mory-Dagadaga et Mory-Némé. Six grandes familles font partie des conseils de village. Pour résoudre un conflit foncier entre deux familles, sur l'initiative des chefs de villages, les notables des différents villages ont entamé une conciliation entre les familles en présence du maire. Dans ce cas précis, le procès-verbal des décisions prises n'a cependant pas été accepté par l'une des familles. À Koutiala certains interlocuteurs soulignaient leur légitimité publique en tant que descendant de chefs dans le système administratif colonial. En milieu nomade, l'appartenance à une tribu noble ou, en milieu sédentaire, à une famille fondatrice ou une famille royale est également une source d'autorité notable. Dans la société *tamasheq*, les différentes tribus nobles sont dirigées par un *amenokal* choisi à travers un processus délibératif au sein de la tribu.²⁸

²⁵ Holder (2013).

²⁶ Dudouet (2015).

²⁷ ARGA/ Mali (2009 :15).

²⁸ Sidibé (2012).

4.2 Outils et principes coutumiers

Au-delà des critères d'autorité traditionnelle, ces autorités utilisent certains principes, arènes et outils coutumiers pour exercer leurs rôles publics. Là encore, l'étude de cas ne peut pas être exhaustive pour l'ensemble du Mali mais se réfère aux principes mentionnés par les personnes interrogées dans les localités sélectionnées.

Parmi les éléments, il existe des arènes où la gestion publique traditionnelle se fait. Dans la région de Sikasso le *vestibule* des autorités coutumières, appelé « blon » en bamanan, est un espace de gestion d'affaires publiques. Cette antichambre avant d'entrer dans l'habitation familiale est le lieu où les chefs de famille reçoivent des invités et contribuent à la gestion de conflits. Tout le monde a accès au vestibule : hommes, femmes, enfants. De nombreux chefs de village et de quartier dans la région de Sikasso, notamment en pays Sénoufo, ont confirmé que l'information, la mobilisation et la conciliation était physiquement ancré au vestibule ou à la cour de leur habitation. Ailleurs, cette arène de gestion publique peut être l'arbre à palabres en pays Malinké ou le « toguna » (case à palabres) au pays Dogon dans la région de Mopti dont la hauteur permet juste à un homme de s'asseoir et de discuter sans agitation.²⁹ Ces arènes font partie intégrante de la coutume locale qu'il est important de comprendre pour mieux appréhender les modes coutumiers de gestion publique.

Un autre élément souvent mentionné est le « sinakunya ». Ces liens de cousinage continuent de jouer un rôle important dans les relations sociales au Mali. Ce principe est, par exemple, cité pour expliquer le caractère non-communautaire des partis politiques et des élections au Mali.³⁰ Le cousinage se fait à travers les alliances et les mariages. Le sinakunya existe entre familles au sein de la même communauté, mais surtout aussi entre groupes ethniques en se basant sur des traditions historiques qui lient les familles, les patronymes et les communautés entre elles. Ces alliances se fondent sur la parole donnée ou un pacte sacré. La mémoire collective de ces alliances est transmise au sein des familles et détenue, par exemple, par le communicateur traditionnel. D'autres principes comme les classes d'âges, le repas ou le thé collectif sont également utilisés dans la gouvernance traditionnelle.³¹ Utilisant l'outil coutumier de la plaisanterie, la confrérie des bouffons à Sikasso se considère par exemple comme les maîtres du rire qui tournent en ridicule celui qui ne veut pas cesser les conflits.

Dans un exemple mentionné à Bandiagara, un conflit foncier existait entre deux villages dogons sur les communes de Bandiagara et de Koro dans la région de Mopti. L'association faïtière des communicateurs traditionnels, le ReCoTraDe, a essayé de résoudre ce conflit, mais n'y est pas parvenu. Les dogons, faisant appel au principe de cousinage, le sinakunya, ont demandé aux Bozos de résoudre le litige entre les villages dogons. Pour forcer les communautés à trouver une solution, ces derniers ont confisqué les terres en litige. Donc plus personne ne cultivait ces terres, ce qui a poussé les communautés à trouver une solution consensuelle.

²⁹ ARGA/ Mali (2009 : 13).

³⁰ Dunning et Harrison (2010); Godin-Bilodeau (2010).

³¹ IMRAP (2015 :40).

5 Fonctions selon les secteurs publics

Les fonctions des autorités traditionnelles dans la gouvernance démocratique locale varient fortement en fonction des critères dégagés par la typologie. Les principales fonctions sont résumées ci-dessous :

Tableau 2 : Fonctions selon les critères d'autorité traditionnelle et religieuse

	Critère administratif	Critère de ressources	Critère de savoir	Critère religieux	Critère de notabilité
Agent de l'administration publique	X				
Mobilisation	X				
Information et sensibilisation	X		X	X	X
Représentation de la communauté	X				
Gestion des ressources naturelles	X	X			
Médiation sociale voire pénale; conciliation	X	X	X	X	X
Mise en œuvre du droit coutumier ou religieux	X	X			
Prévention des conflits et modération sociale			X	X	X
Détenteur du savoir collectif ; formation, initiation culturelle			X		

Plutôt que de passer en revue chaque fonction liée un type d'autorité traditionnelle et religieuse, l'analyse suivante se rapporte à des domaines publics spécifiques.

5.1 Administration

Dans ce domaine, tous les chefs de quartiers et de villages rencontrés se voient comme agent de l'administration, tel que prévu par la loi. C'est eux qui ont accès aux communautés notamment dans les zones rurales et qui sont utilisés pour toutes sortes de tâches administratives telles que les notifications pour le paiement des taxes locales ou la distribution des cartes d'électeurs, etc... Dans certains villages dans la région de Sikasso, les chefs de villages et de quartiers ont même fourni l'électricité en 2013 pour faire fonctionner les machines nécessaires au bon déroulement des élections présidentielles. Ce rôle a aussi été fortement souligné par les élus locaux dans les villages de M'Pessoba ou Natien dans la région de Sikasso. Dans la commune urbaine de Mopti, par contre, il semble y avoir un combat politique entre la mairie et les chefs de quartiers. Les pouvoirs coutumiers, traditionnellement ont un droit de consultation qui a été repris par la loi sur les collectivités territoriales. À Natien ou à

M'Pessoba dans la région de Sikasso, les chefs transmettent également à la mairie les priorités pour leur communautés lors de la préparation des plans de développement économique et social. Cependant, l'interprétation de ce droit de consultation semble diverger entre les élus locaux qui l'interprètent comme un droit à l'information et certains chefs de village ou de quartier qui demandent une participation au processus de prise de décision. En effet, la coutume de gestion publique dans la région de Sikasso se fait par la discussion publique pour arriver à un consensus plutôt que par l'information comme le fait l'administration.

Potentiellement, de par leur forte implantation dans les communautés, les chefs de quartiers, villages et fractions pourraient aussi être la courroie de transmission pour d'autres actes administratifs, notamment les pièces d'identité ou les actes de naissance et de décès. Cependant, dans de nombreuses communes, les autorités ne savent pas qui sont les chefs de village en place ou comment les contacter.

D'un autre côté, les entretiens ont confirmé qu'à Sikasso, à Koutiala ou à Bandiagara où les chefs de village et de quartier remplissent leur rôle de représentant des communautés dans une certaine mesure, ils deviennent les porte-voix de leur priorités et de leurs besoins face à l'administration par exemple lors de la formulation des plans communaux de développement.

Pendant la crise en 2012/13 au nord, l'armée, l'administration et les élus locaux avaient quitté leur lieu de fonction devant l'avancée des groupes armés. Certains chefs de village, de quartiers et de fractions ainsi que les autorités religieuses, notamment les cadis, ont repris la gestion publique et négocié les affaires publiques avec les groupes djihadistes dans de nombreuses localités. En même temps, certaines autorités traditionnelles se sont rangées derrière les groupes rebelles ou djihadistes, alors que d'autres ont payé de leur vie leur rôle d'autorité locale.

5.2 Information et mobilisation

Comme courroie de transmission de l'information, les chefs de village, quartier et fraction jouent un rôle pivot. En fonction du milieu et de la coutume, ces informations peuvent être diffusées par d'autres autorités traditionnelles telles que les communicateurs traditionnels, mais également les mosquées après la prière du vendredi notamment dans les milieux urbains comme à Sikasso ou Koutiala. A Sikasso ou Koutiala, la tradition veut que le chef des terres ne prenne pas la parole, mais que d'autres membres de la famille s'expriment à son nom. Dans un quartier de Koutiala, le chef de quartier a réussi à mobiliser les jeunes pour réparer les dégâts causés par le ruissellement pendant l'hivernage, ou pour aménager les bas-fonds dans une commune rurale. L'administration ou même les ONG n'ont pas cette capacité de mobilisation de la population locale selon plusieurs intervenants.

Potentiellement, cette fonction d'information et de mobilisation peut se faire dans tous les secteurs de la gestion publique. Pourtant, de nombreux chefs de quartiers et de villages ont insisté sur le fait que l'administration ne les reconnaît pas assez. Dans certains domaines publics, il y a plus de réticences à être le porte-voix de l'administration. Un autre élément important est que dans la communication traditionnelle, même les représentants des collectivités territoriales, comme le maire, ne peuvent pas directement faire la morale à une personne aînée. C'est pourquoi même l'administration d'une commune de Bamako, par exemple, doit utiliser les canaux traditionnels comme le griot pour adresser leurs critiques aux chefs de quartiers.

Deux fonctions d'information et de mobilisation que certains chefs de quartiers à Koutiala, par exemple, ont largement mentionnées concernent le domaine social et de la santé. En effet, lorsqu'un enfant s'est égaré dans le quartier, il est habituellement recueilli par la famille du chef de quartier. Il sera logé et nourri selon la coutume jusqu'à ce que ses parents soient trouvés. Récemment, un chef de quartier à Koutiala a aussi lancé un appel sur les ondes de la radio locale pour retrouver les parents d'un enfant égaré. Dans le domaine de la santé, les différents acteurs de la gouvernance ont insisté sur le rôle des chefs de quartier et de village comme relais d'information et de mobilisation, par exemple, avant une campagne de vaccination. En effet, l'administration et les services déconcentrés ne sont souvent pas écoutés par les populations notamment dans les zones rurales. De ce fait, divers chefs et conseillers de village ont expliqué la nécessité de connaître les coutumes locales afin de faire passer des messages et mobiliser la population. Le même type d'argument a été utilisé à Mopti par les personnes interviewées.

5.3 Résolution coutumière de litiges

La justice moderne est souvent perçue par les autorités coutumières et même par l'administration comme « source de problème », parce qu'elle tranche plutôt que d'essayer de trouver une solution conciliante. Dans les localités à forte tradition musulmane, par exemple à Tombouctou, certaines plaintes liées au droit familial (divorces et autres litiges matrimoniaux) adressées au tribunal sont renvoyées d'abord au niveau du *cadi*, dont les décisions sont ensuite homologuées par les autorités judiciaires. La justice coutumière peut donc être vue comme première étape avant d'entrer dans le système judiciaire étatique. En même temps, il est important de savoir que certains *cadis* ont mis en œuvre la *sharia* pendant l'occupation des groupes djihadistes. Un agent de justice a même expliqué que pour l'État il est parfois préférable de se faire « substituer » par le droit coutumier, pour laisser les communautés gérer leurs problèmes entre eux dans un premier temps. Dans certains domaines comme la gestion des ressources naturelles, la loi prévoit des mécanismes de conciliation entre le droit positif et coutumier (voir chapitre ci-dessous).

C'est une fonction commune à tous les critères d'autorité traditionnelle et religieuse. La résolution des conflits sociaux est en effet considérée comme l'élément clé de la tradition notamment en pays Sénoufo (Sikasso), Minianka (Koutiala) mais aussi en pays Dogon (Mopti). La médiation sociale et pénale est une réalité mais n'est souvent pas reconnue par le droit positif (voir exception des ressources naturelles ci-dessous). Dans une commune du pays Dogon dans la région de Mopti, un chef de village a fait arrêter par la police des personnes résidant dans un village voisin qui coupaient des arbres illégalement. Pour faire face aux tensions montantes, les chefs des deux villages en question ont trouvé une solution conciliante en se mettant d'accord sur un avertissement aux personnes coupables mais sans recours à la justice. Le Maire de cette commune n'a pas accepté cette solution, car le rôle de « policier de l'environnement » n'est pas reconnu. Il en va de même pour la coutume dans certaines régions de mise en fourrière d'animaux trouvés en liberté pendant l'hivernage. La conciliation étant une forme de justice traditionnellement acceptable notamment en milieu rural, le recours au système judiciaire par les membres de la communauté peut mener à de graves conflits sociaux.

A Bandiagara dans une affaire de vol, un policier a poursuivi un jeune qui a fait un accident lors de la course-poursuite. L'accident s'étant produit dans son quartier, la population remontée a menacé de lyncher le policier. Seul l'intervention des chefs de quartiers a permis de calmer les esprits et de résoudre le litige à l'origine par la conciliation. Les autorités

traditionnelles de toute sorte jouent ainsi un rôle important de médiation sociale qui contribue à la résolution de litiges dans la société. Pourtant, le pluralisme juridique entre des coutumes qui varient de localité en localité et le droit positif qui s'applique à tout le pays demeure une zone de tension.³²

5.4 Ressources naturelles et foncières

De façon coutumière, la terre et les autres ressources appartiennent toujours à une communauté, même si les ressources ne sont pas forcément exploitées. C'est dans ce domaine que le droit positif reconnaît le plus explicitement le rôle du droit coutumier et des autorités traditionnelles notamment dans le code minier, le code foncier et la loi d'orientation agricole. L'idée des commissions foncières, par exemple, est de gérer les conflits fonciers localement à travers les coutumes reconnues avant qu'elle n'entre en justice. Les commissions foncières sont notamment en charge de créer des conventions locales.³³ Ce sont des droits coutumiers fonciers que l'administration reconnaît après avoir constaté et confirmé la teneur de la coutume. Certaines ONG, dont Association Malienne d'Éveil pour le Développement Durable (AMEDD) en partenariat notamment avec Helvetas, utilise ce cadre légal pour formuler des conventions locales à travers un débat communautaire sur la coutume foncière. Dans l'escalier des normes, la coutume est donc la première étape avant que la justice ne soit saisie selon le principe de la subsidiarité.

Dans le domaine des ressources, il est très essentiel de considérer également le rôle des chefs informels des ressources qui ont un très large pouvoir (voir chapitre 4). Dans la région de Mopti, par exemple, les Djoros plutôt que l'État contrôlent l'accès et le passage du bétail vers les bourgoutières, alors que les chefs des eaux des Bozos contrôlent l'accès à la rivière. Leur inclusion est nécessaire pour toute activité dans ce domaine. Dans la région de Sikasso, les chefs de village jouent un rôle clé pour faire respecter les calendriers pour les feux de champs. Dans la commune rurale de Natien, les nouveaux arrivants doivent s'adresser au chef du village et au chef de terre pour accéder à un titre foncier coutumier, alors que la commune n'intervient pas directement mais constate les faits.

Même si cette thématique n'a quasiment pas été abordée, certaines autorités traditionnelles semblent jouer un rôle important dans l'orpaillage traditionnel. Cette activité notamment dans certaines zones de la région de Sikasso a conduit, selon certaines personnes interrogées à ce que la police et les autorités administratives ne se rendent plus dans les localités en question.

5.5 Recouvrement des impôts et taxes

Tant en milieu urbain qu'en milieu rural, les mairies mais aussi les chefs de village, de quartier et de fraction sont les personnes qui distribuent les avertissements des taxes de développement régional et local (TDRL) dues à la municipalité au sein de leur communauté. Dans les centres urbains de Sikasso ou de Mopti, les personnes interviewées ont confirmé que la commune distribuait les avertissements à travers les chefs de quartiers, mais que les montants étaient directement payés à la mairie, tel que prévu par la loi, sans passer par les chefs de quartier. Dans les communes rurales, il semble que le système de recouvrement des TDRL s'appuie davantage sur les chefs de village qui obtiennent une ristourne sur la somme des taxes recouvertes.

³² ARGA/ Mali (2009 : 10).

³³ Loi d'orientation agricole (2006); Djiré et Dicko (2007).

Un sous-préfet dans la région de Sikasso a confirmé que dans le cercle en question le taux de recouvrement des TDRL était bien meilleur dans les communes rurales que la commune urbaine. L'explication avancée était l'autorité plus grande des chefs de village sur leur communauté comparée au centre urbain. En même temps, il règne un flou autour du recouvrement des taxes dans le village, notamment à cause de la défaillance dans la chaîne de collecte et des problèmes de l'applicabilité et la définition des ristournes. Ce vague juridique facilite d'autant plus la corruption.

Généralement, l'implication des chefs traditionnels à critère administratif dans le recouvrement des taxes de développement semblent porter certains fruits, il se peut que l'évolution technologique constatée dans d'autres pays en Afrique qui implique que les impôts ne sont plus payés physiquement mais à travers le système de téléphonie mobile pourraient limiter le rôle des autorités traditionnelles dans le recouvrement physique des taxes à moyen terme.

5.6 Sécurité

Un représentant d'une préfecture dans la région de Sikasso a insisté sur le rôle essentiel des chefs de villages dans le dispositif de sécurité interne et de sécurisation des frontières de l'État. En effet, les préfectures ne sont souvent pas informées de la réalité notamment dans les villages isolés. De ce fait, l'administration, selon l'analyse de plusieurs fonctionnaires, a besoin du relais que sont les chefs de village pour accéder à des informations précises. Dans la région de Sikasso, le chef de village de Fakola avaient, selon certains médias³⁴, informé la préfecture d'éléments armés dans la forêt classée bien avant les attaques revendiquées par Ansar Dine en juin 2015. Lorsqu'en 2006 un conflit a éclaté autour de la transhumance entre le Burkina Faso et le Mali, les chefs de village ont été mobilisés des deux côtés de la frontière pour informer les populations et baliser des pistes transfrontalières pour le bétail. Les informations des chefs sur le banditisme en 2014 ont aussi contribué à stabiliser la sécurité le long de la frontière selon un préfet.

« Un chef de village peut être mort ou vif, mais on n'a jamais vu un chef de village fuir ! ».

5.7 Mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation

L'accord issu du processus d'Alger prévoit expressément l'implication des autorités coutumières et religieuses dans la réconciliation, la justice et la sécurité locale. Depuis, le Comité National de Coordination de la Mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali créé fin juillet 2015 par le gouvernement comprend des représentants de la République, des partis politiques, des syndicats, des confessions religieuses (musulmane, catholique, protestante etc...), des faitières des organisations de la société civile, y inclus un représentant des communicateurs traditionnels. La Commission Vérité, Justice et Réconciliation nommée en octobre 2015 comprend des représentants des autorités religieuses et traditionnelles. Elle définit actuellement sa stratégie d'intervention. En ce sens, une réflexion approfondie sur le rôle des autorités traditionnelles et religieuses dans le domaine de la réconciliation en particulier au niveau local est essentiel. Alors que les communicateurs traditionnels à travers leur réseau ReCoTraDe et les mouvements religieux musulmans notamment à travers le Haut Conseil Islamique du Mali ont un réseau national avec des démembrements existants, les autres acteurs traditionnels formels (chefs de village,

³⁴ MaliActu (2015).

fraction et quartier) et informels qui peuvent jouer un rôle dans la médiation et la réconciliation n'ont pas un réseau préétabli qui pourrait être facilement mobilisé pour les efforts de réconciliation.³⁵ Alors que certaines campagnes publicitaires sont en cours pour promouvoir la réconciliation nationale, les autorités traditionnelles et religieuses pourraient aussi être considérées comme vecteur d'information et de communication tant sur les raisons et le contenu du traité de paix que sur la réconciliation. De plus, les autorités traditionnelles et religieuses pourraient être mobilisées autour des questions de réparation, de consultations nationales et régionales ou de l'utilisation des pratiques coutumières de réconciliation.

En parallèle, dans la réconciliation entre les communautés au nord, certaines rencontres entre groupes armés et notables, par exemple, en octobre à Anéfis³⁶ montrent le potentiel des autorités traditionnelles pour faire face aux tensions communautaires entre les différentes tribus touareg et arabes qui sont considérées comme l'une des causes des affrontements armés au nord du pays.

6 Relations avec l'administration et les collectivités territoriales

Dans cette partie analytique, il s'agit de disséquer la nature des relations entre les autorités traditionnelles et religieuses, d'un côté, et l'administration et les collectivités territoriales de l'autre. Pour ce faire, le cadre conceptuel du DDLGN propose la grille d'analyse suivante³⁷ :

³⁵ Dudouet (2015).

³⁶ Mali Actu (2015b); MaliJet (2015).

³⁷ Voir le cadre conceptuel du DDLGN pour l'analyse des autorités informelles dans la démocratie locale, basé sur Helmke et Levinsky (2006).

Tableau 3 : Relations entre institutions étatiques et « informelles »

	Lorsque les institutions étatiques sont perçues comme efficaces (dans un secteur particulier)	Lorsque les institutions étatiques sont perçues comme inefficaces (dans un secteur particulier)
Lorsque les objectifs des institutions étatiques et informelles convergent	Les institutions informelles de gouvernance locale complémentent les institutions étatiques	Les institutions informelles de gouvernance locale se substituent aux institutions étatiques
Lorsque les objectifs des institutions étatiques et informelles divergent	Les institutions informelles de gouvernance locale accommodent les institutions étatiques	Les institutions informelles de gouvernance locale sont en compétition avec les institutions étatiques

Critère administratif

Critère de savoir Critère religieux

Critère de notabilité Critère de ressources

Comme référentiel analytique, ce tableau a été utilisé pendant l'atelier de restitution des données (le récapitulatif se trouve en annexe 10.2). Le tableau propose quatre modèle-types de relations entre les autorités étatiques et les autorités « informelles » (p.ex. traditionnelles et religieuses dans le cas du Mali).³⁸ Par exemple, lorsque les institutions étatiques sont perçues comme inefficaces dans un domaine donné et que les différentes autorités poursuivent des objectifs similaires, un effet de substitution peut avoir lieu. Compte tenu de la complexité des fonctions exercées par les autorités selon les cinq critères retenus pour la typologie, l'étude de cas propose une analyse condensée plutôt que par fonction ou par secteur.

6.1 Interactions complémentaires

Compte tenu du fait que les chefs et conseillers de village, de fraction et de quartier sont des autorités traditionnelles formalisées, ils sont aussi auxiliaires de l'administration et agissent comme acteur intermédiaire entre l'administration et les communautés. En ce sens, ils complètent les institutions étatiques et constituent un maillon de la chaîne de l'exercice des tâches administratives de base. Même si l'efficacité des institutions étatiques n'est pas sans faille, la formalisation et la reconnaissance légale de ces relations constituent le fondement de

³⁸ Pour le critère administratif, les autorités traditionnelles ont été formalisées, voir chapitre 4.1.

la complémentarité. Ce rôle complémentaire constitue aussi le grand potentiel du système de gouvernance hybride. Les fonctions de représentation de la communauté auprès de la commune et de l'administration, d'une part, et d'information de la communauté d'autre part concourent également à la gestion publique des institutions étatiques dans la mesure où les élus locaux, les préfets et les sous-préfets reconnaissent, dans les localités couvertes par l'étude, qu'il leur manque l'accès aux communautés notamment en milieu rural et nomade. Selon les mots d'un préfet, « le chef du village est au cœur des tâches de gouvernance ».

Dans le domaine de la médiation sociale, la gestion des conflits quotidiens, les différents types d'autorités traditionnelles (critère administratif et de savoir) et religieuses complètent également les institutions étatiques dans leur effort pour assurer l'ordre public et la coexistence sociale pacifique. La conciliation est vue comme première étape dans un continuum de gestion des conflits, du droit coutumier vers le système juridique étatique. Il en va de même avec la justice religieuse (p.ex. à travers les cadis) dans le domaine de la famille, du mariage voire commercial dans les régions du nord. Ces fonctions sont complémentaires si l'administration ou la justice reconnaît et entérine les décisions et les solutions trouvées par les autorités traditionnelles et religieuses. Par contre, socialement, le fait de ne pas régler un litige par la coutume et de recourir directement à l'administration ou la justice discrédite une personne au sein de sa communauté, selon plusieurs personnes interviewées. De ce point de vue, les autorités sont plutôt en compétition.

Un autre domaine identifié comme complémentaire est la gestion foncière dans la mesure où le cadre légal permet de constater la coutume dans le domaine foncier dans une convention locale. En théorie du moins, les autorités coutumières constituent le premier échelon de la gestion des litiges fonciers. Pourtant, dans certaines zones notamment péri-urbaines où un processus de formalisation des titres fonciers est en cours, ce pluralisme juridique n'est pas complémentaire mais conduit à une forte compétition entre titres fonciers coutumiers et formels.

6.2 Interactions accommodantes

La médiation pénale par les autorités traditionnelles semble accommoder certains acteurs de la justice rencontrés, par exemple à Koutiala. Tant que le cadre légal est globalement respecté, une justice acceptée par la communauté vaut mieux qu'un légalisme à la lettre selon un expert interviewé : « cependant, il est difficile de trouver la juste balance ».

Tant que les fonctions des autorités traditionnelles informelles (notamment liées aux critères du savoir et de notabilité) n'empiètent pas sur le cadre légal en vigueur, l'administration s'en accommode. En effet, les efforts de médiation sociale par des griots ou des familles fondatrices, les prestations de santé de la médecine traditionnelle y inclus les pharmacies traditionnelles sont tolérées par l'État même si les autorités y relatives n'ont formellement pas de rôle reconnu dans la gestion publique locale.

6.3 Interactions substitutives

L'effet de substitution peut être constaté dans le domaine de la représentation. Une majorité des personnes interrogées ont affirmé que les communautés, notamment dans le monde rural, font plus confiance et se sentent mieux représentées par les autorités traditionnelles que par les élus locaux. Sans pouvoir se fonder sur des sondages d'opinion précis à ce propos, les chiffres de « Afrobarometer » montrent que le Mali est l'un des pays sondés où la confiance

dans les autorités traditionnelles est particulièrement forte et dépasse largement le taux de confiance dans les institutions étatiques. De plus, les autorités traditionnelles et religieuses sont les autorités les plus consultées pour résoudre les conflits, selon ce baromètre.³⁹ De plus, dans la gestion et la médiation de conflits locaux, les autorités traditionnelles (critères administratifs et de savoirs) mais aussi religieuses dans le cas des cadis, dans la région de Tombouctou, se substituent à la justice étatique du fait de la faible présence et des capacités limitées de l'État dans la gestion des conflits locaux.

Un effet de substitution très fort a été constaté pendant la crise de 2012 et 2013. Dans les régions que l'administration, l'armée, les juges, les instituteurs et les élus locaux ont quittées, les autorités traditionnelles et religieuses (chefs de villages, de quartiers et de fractions, notables, cadis et imams) ont repris la gestion publique notamment par la mise en place de mesures humanitaires pour assurer la survie des populations dans les zones occupées par les groupes djihadistes. Ce sont aussi elles, pourtant, qui ont collaboré et négocié avec les groupes armés djihadistes.

6.4 Interactions compétitives

La gestion coutumière des ressources naturelles est le domaine où les autorités coutumières informelles (critère de ressources) entrent le plus ouvertement en compétition avec les institutions étatiques, y inclus la gestion des pâturages, des forêts, des ressources halieutiques et minières. L'administration n'est souvent pas en mesure de gérer ces ressources, alors que les autorités coutumières se sentent menacées dans leurs prérogatives par les actions de l'État moderne. Dans le domaine foncier, l'administration et des agences immobilières exploitent également le droit coutumier pour accéder à des titres fonciers formalisés ce qui crée davantage de tensions. C'est donc par rapport au contrôle, à l'accès et à la distribution des ressources que de graves tensions locales, jusqu'à l'éruption de violence, affectent de nombreuses localités au Mali y inclus les régions de Sikasso et Mopti. Ni l'administration, ni les différentes autorités traditionnelles n'arrivent à surpasser certaines de ces interactions compétitives sans que le conflit s'envenime. L'enchevêtrement des compétences, compliqué par le rapport de force souvent conflictuel entre les institutions modernes et traditionnelles dans le domaine des ressources naturelles, peut représenter des entraves au développement local.⁴⁰

*« Dès qu'on renforce le pouvoir quelque part, ça amplifie les conflits pour son contrôle. »
(haut fonctionnaire,
Bamako)*

Les Comités de développement de quartier (CDQ) et de village (CDV) ont été créés par les bailleurs de fonds comme instrument de gestion publique participative. Utilisés par la coopération française, puis la coopération suisse et la banque mondiale, ces derniers sont perçus comme un instrument fonctionnel de la mairie. Même s'il existe beaucoup de représentants qui portent la double casquette de conseiller de quartier et de membre de CDQ, dans certains cas, comme à Mopti, il y a une véritable compétition conflictuelle entre les chefs de quartiers et les CDQ promus par la mairie dans la mise en œuvre actuelle du projet d'appui aux communes urbaines du Mali (PACOM). Cette interaction compétitive se cristallise donc autour de la gestion des projets et des ressources des partenaires de développement.

³⁹ Voir Afrobarometer, 2^e tour : Logan (2011).

⁴⁰ ARGA/Mali (2009).

7 Performance dans la gouvernance : potentiel et enjeux

La prochaine étape dans l'analyse est une réflexion sur les rôles des autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale par rapport aux cinq principes de la gouvernance. Ces cinq principes⁴¹ sont utilisés comme référentiel par la coopération suisse dans ses programmes de gouvernance à travers le monde, à savoir :

- La redevabilité
- La transparence
- La non-discrimination
- La participation
- L'efficacité

Pour cet exercice, l'analyse se concentre principalement sur les autorités traditionnelles liées aux critères administratif et de ressources.

7.1 La redevabilité

De nombreux interlocuteurs ont fait le constat que la reddition de comptes transparente par les collectivités locales demeure l'exception. Malgré la décentralisation, l'administration continue d'administrer la population plutôt que de favoriser un développement participatif. L'absence de restitution des activités des collectivités aux électeurs a souvent été évoquée dans les entretiens. De plus, il n'y a plus eu d'élections communales depuis 2009. Cet état de fait inhibe les possibilités de contrôle citoyen de la gestion publique. Ce rôle de veille citoyenne est souvent délégué à des associations bien établies dans les centres urbains, mais nettement moins implantées en milieu rural. De ce fait, les chefs traditionnels (critère administratif) pourraient potentiellement jouer un rôle clé pour demander des comptes aux élus locaux. Actuellement, les mairies et conseils communaux refusent souvent cette chaîne verticale de redevabilité. Pour utiliser ce potentiel, le statut et la participation des autorités traditionnelles à la gestion publique doivent être concrétisés et clarifiés. La redevabilité des chefs de village, de fraction et de quartier est assurée à travers le conseil qui permet d'avoir un contrôle social à un échelon directement accessible par les citoyens même dans les villages. Le système traditionnel se fonde, par exemple, sur des témoins dans la gestion de conflits fonciers.

7.2 La transparence

La méconnaissance des droits et des devoirs des différents acteurs de la gouvernance démocratique implique un manque de transparence. Certains élus locaux à Mopti ou à Sikasso ont ouvertement exprimé leur réticence face à la transparence notamment budgétaire, parce que les citoyens pensent qu'un budget va se matérialiser en dépenses alors que les moyens financiers ne seront pas forcément mis à disposition par le gouvernement. De plus, la corruption gangrène en particulier les collectivités territoriales. En termes de transparence, les autorités traditionnelles et les autorités religieuses sont perçues comme moins corrompues par une majorité de sondés, alors que la corruption perçue est très élevée pour les élus locaux, la police et la justice dans un sondage récent.⁴² Un argument souvent avancé est, qu'au niveau du village ou du quartier, il est très difficile de dissimuler les faits. Les dimensions réduites de

⁴¹ Direction pour le développement et la coopération (2007).

⁴² Transparency International (2015 – forthcoming).

ce niveau de gouvernance facilite la transparence à travers le contrôle social puisque « tout le monde est au courant de tout au village », selon un interlocuteur. Le chef de village est tenu de consulter le conseil ce qui favorise la transparence. Ce droit de consultation est très fortement implanté dans la coutume, par exemple, dans la région de Sikasso.

Certaines autorités traditionnelles (critère des ressources) comme les Djoros ou les Hogons chez les Dogons ne contribuent pas à la transparence notamment à cause de la coutume et leur pouvoir spirituel. Les chefs des terres ne contribuent pas toujours à une gestion transparente. À Youvarou dans la région de Mopti, par exemple, les chefs des terres consultent leurs homologues, mais ne se sont pas obligés d'informer leur communauté.

7.3 La non-discrimination

Les rôles des autorités traditionnelles et religieuses dans la démocratie locale doivent être analysés sous l'angle de la non-discrimination notamment des femmes, des jeunes et des populations allogènes. Les sociétés traditionnelles au Mali sont souvent très hiérarchisées et basées sur le principe de la gérontocratie.

Depuis les élections communales de 2009, sur 703 communes seules 8 sont dirigées par des femmes.⁴³ La représentation des femmes dans la gestion publique moderne est donc extrêmement faible. Dans le système hybride, les chefs traditionnels (critère administratif) ne peuvent pas être des femmes puisque leur désignation se base sur le principe de la gérontocratie masculine. Les femmes peuvent par contre être représentées au conseil de village, de quartier ou de fraction. Dans la commune de Sikasso, sur les 225 conseillers de quartiers, on dénombre 13 femmes. À Koutiala, sur les 180 conseillers de quartiers, 18 sont des femmes. Un nombre restreint de personnes interviewées s'est montré critique sur ce point, en argumentant que par rapport à l'autonomisation des femmes, le renforcement des chefs traditionnels constitue un frein supplémentaire. En effet, traditionnellement les femmes ne jouent aucun rôle dans la gestion publique. La coutume peut pourtant aussi être utilisée pour favoriser le rôle public des femmes : l'ONG AMED, lors des débats communautaires sur les coutumes foncières pour formuler des conventions locales par exemple, a proposé aux chefs de village trois groupes de discussion compatibles avec les traditions : un groupe d'hommes, un deuxième de femmes et un troisième de jeunes. Suite à ces discussions, chaque groupe a pu présenter une synthèse ce qui a permis aux différents groupes de s'expliquer publiquement, pour la première fois dans certaines communes rurales de la région de Sikasso.

Le respect du principe d'ancienneté semble très largement implanté et même défendu y compris par la jeune génération, même si certains jeunes ne semblent plus vouloir soutenir un système basé sur la gérontocratie. La plupart des jeunes⁴⁴ rencontrés connaissent leurs chefs de village ou de quartier et leur attestent une certaine importance. Selon un expert interviewé, le fait que les jeunes ne veulent plus juste travailler pour la génération des aînés contribue et accélère l'exode rural. Notamment les « cultures de rente » telles que le coton dans la région de Sikasso peuvent conduire à une plus grande volonté d'autonomie. Cette fracture générationnelle est aussi visible dans les métiers, par exemple à Tombouctou où les travaux de maintenance des mausolées sont réalisés par des familles traditionnellement réunies en corporation. Les jeunes de ces familles ne sont pourtant plus intéressés par les pratiques traditionnelles, mais veulent utiliser des techniques modernes.

⁴³ swisspeace (2014 : 10).

⁴⁴ Au Mali, ce concept est interprété de façon extensible et comprend des personnes dans la trentaine voire au début de leur quarantaine.

La situation des populations allogènes qui ont migré vers une autre localité dépend largement de la coutume locale. Lorsque les nouveaux arrivants ont le droit d'acquérir de la terre et sont intégrés à la communauté, la gouvernance des autorités traditionnelles par exemple en matière foncière n'est pas forcément discriminante. Dans la tradition Minianka, on ne peut pas refuser de la terre à quelqu'un. Pourtant, un proverbe utilisé à Sikasso est « qu'un tronc d'arbre a bon séjourner dans la rivière, il ne deviendra jamais crocodile ». C'est ainsi qu'à M'Pessoba, les intervenants ont expliqué que les allogènes peuvent devenir conseillers, mais pas chef de village. Grâce aux alliances matrimoniales, pourtant, un migrant peut s'intégrer au village. La gestion publique traditionnelle n'offre donc souvent pas les mêmes opportunités à des populations allogènes même après des décennies. En milieu nomade, il existe notamment un conflit historique entre communautés tamasheqs et peules à Youvarou dans la région de Mopti. Les Tamasheqs ont refusé de payer la redevance coutumière, parce que lorsque les troupes des éleveurs peuls étaient sur leurs terres, ils ne payent pas non plus de redevance aux Tamasheqs. L'accès leur a été refusé et les jeunes de la communauté peule sont arrivés avec des fusilles pour effrayer les troupeaux de la communauté tamasheq.

Dans certaines zones, il y a une forte volonté de créer de nouveaux villages ou de nouvelles fractions pour pouvoir nommer un chef issu d'une communauté qui se sent discriminée. Selon les dires d'un haut fonctionnaire à Bamako, il y a eu récemment certaines demandes de création de fractions à travers la préfecture comme prévu par la loi à partir de hameaux Bellas dans les régions du nord. Les Bellas sont des communautés issues du statut d'esclaves dans la société tamasheq avant la colonisation. Selon ce même haut fonctionnaire du ministère en charge de l'administration territoriale, les Bellas veulent pouvoir constituer des fractions propres parce qu'ils se sentent opprimés, mais « qu'il faut traiter ces dossiers avec beaucoup de précaution pour ne pas réveiller les vieux démons ». La gouvernance traditionnelle est donc fortement associée au *statu quo*. À Sikasso, certaines préfectures ont également confirmé qu'il est extrêmement délicat de créer de nouveaux villages compte tenu du potentiel de conflit.

7.4 La participation

Dans les communes, les élus communaux viennent souvent de quelques villages seulement. La participation des autres villages à travers les conseillers communaux s'avère donc compliquée. De plus, le taux de participation aux élections locales en 2004 et 2009 (les dernières en date) était extrêmement faible dans toutes les régions du pays. Pour cette raison, de nombreuses personnes interviewées ont affirmé qu'à travers les chefs de village, de quartier ou de fraction, une participation plus représentative dans la gouvernance locale est possible. Les chefs de villages peuvent jouer leur rôle coutumier d'agent de participation de la communauté. En réalité, cette participation reste difficile, par exemple à Mopti, où les chefs de quartiers ont été invités au conseil communal mais n'ont pas eu le droit à la parole lors d'une réunion avec un représentant chinois. Bien que les séances du conseil communal soient publiques, l'éloignement, l'accès et le manque d'information rendent une participation des chefs traditionnels (critère administratif) difficile.

7.5 L'efficacité

Compte tenu des moyens extrêmement limités des chefs de villages, fractions et quartiers l'efficacité de leur rôle dans la gestion publique paraît bonne. Par contre, de nombreuses personnes interviewées ont insisté qu'avec plus de poids juridique et matériel, ils pourraient être plus efficaces. À Mopti par exemple, les chefs de quartiers ont fait une médiation. Des habitants avaient mis en valeur un terrain coutumier pour des garages, alors que le titre foncier est réclamé par un entrepreneur. Le tribunal a tranché en faveur du titre formalisé, mais les

habitants se sont révoltés. La solution conciliante a été trouvée par le chef de quartier, mais ses efforts n'ont pas été compensés, même pas les frais de déplacement. Cette réalité d'un rôle de gestion publique sans compensation malgré les textes de loi qui prévoient la prise en charge des frais des chefs de village, de quartier ou de fraction, selon l'avis de nombreux chefs, inhibe un rôle plus conséquent et efficace dans la gestion publique locale.

8 Légitimité et pouvoir

Il est utile de partir d'un constat : presque aucune personne interviewée dans les régions de Sikasso, Mopti et Tombouctou n'a contesté ou nié la légitimité des autorités traditionnelles dans la gestion publique locale. Leur pouvoir a cependant fortement diminué au fil du temps et notamment depuis de la décentralisation.

Selon les critères d'autorité, les sources de légitimité très différentes cohabitent. La base de la légitimité des autorités traditionnelles est le plus souvent décrite par le respect qui se combine avec le principe de la gérontocratie, de la séniorité et d'autochtonie. Le très fort ancrage local est une autre source de légitimité, puisqu'un chef traditionnel ou du moins sa famille « a toujours été là ; lorsqu'il abandonne son village il perd toute sa légitimité », selon un interlocuteur. De plus, sa légitimité se fonde aussi sur son autorité morale qui trouve des solutions justes et impartiales pour la paix sociale. D'autres principes souvent cités sont la dignité et l'intégrité morale. Ces formes de légitimité ne se basent pas sur un pouvoir coercitif mais plutôt conciliant. Pour les autorités religieuses, la légitimité repose aussi largement sur leur rôle spirituel.

Un élément souvent relevé est le fait que les autorités traditionnelles fondent leur légitimité sur leur statut non politique ; c'est-à-dire qu'ils ne sont jamais élus au suffrage universel. Même si des membres de familles fondatrices à Sikasso, par exemple, sont actifs en politique, la perception demeure qu'« il faut laisser le quartier et le village en dehors du politique » pour ne pas détruire l'une des bases de la légitimité des chefs administratifs. Il faut pourtant constater que la gestion publique est un champ politique qui ne permettra jamais une scission absolue entre les rôles « politiques » et « purement administratifs » de la gouvernance.

« Si la politique entre par la porte, la tradition sort par la fenêtre. »

(fonctionnaire, Sikasso)

Les bases de légitimité dépendent aussi de la coutume locale. Dans certaines traditions, notamment peules, lorsqu'un chef est choisi, il recevra de la nourriture et des biens de la communauté, parce que sa légitimité découle aussi de son statut social aisé. À M'Pessoba également, certaines personnes interviewées ont insisté sur le fait que l'accès aux ressources et les moyens financiers renforce la légitimité : « un chef pauvre ne sera pas connu ». Les Djoros fondent également leur légitimité sur un pouvoir économique très fort. Les griots ou les bouffons, quant à eux, basent leur légitimité sur un savoir et une expertise communicative particulière.

Dans les centres urbains tels que Sikasso ou Mopti, et notamment dans les quartiers plus récents, mais aussi dans certaines régions rurales des anciens fonctionnaires investissent le champ et prennent le rôle de chef de village ou de quartier. Une personne interviewée a parlé du « retour des villes vers les villages » même si ces personnes n'y résident plus. Ce

phénomène a aussi été constaté lors de la décentralisation avec de nombreux maires qui ne vivent pas dans leur commune. Un tel phénomène mettrait à mal la légitimité même des chefs administratifs.

Le soutien et la reconnaissance par l'administration, la reconnaissance légale de leur statut par le gouvernement, mais aussi leur implication par les ONG et les partenaires techniques sont des autres sources de légitimité, certes modernes, mais qu'il ne faut pas négliger dans l'analyse de la gouvernance hybride. En effet, le pouvoir et la légitimité traditionnelle et religieuse s'adaptent et s'orientent à des stimulants « externes » à la coutume et à la religion à travers l'histoire. Il en va de même de nos jours.⁴⁵

9 Pistes de réflexion et recommandations en guise de conclusion

Peu importe si les autorités traditionnelles et religieuses jouent un rôle positif ou négatif dans la gouvernance locale, le constat qu'elles jouent un rôle dans la gestion publique locale est suffisant pour y prêter une attention particulière. En effet, la césure entre les collectivités décentralisées et les citoyens notamment dans le monde rural implique qu'une meilleure courroie de transmission doit être trouvée. Il ne faut pas que l'État développe le pays à sa façon, alors que le village ou la fraction veut se développer à la sienne. Il s'agit en effet d'assurer une meilleure adéquation et réactivité entre le niveau local, le plus immédiat pour les citoyens, les collectivités territoriales et l'administration. La réponse de nombreux acteurs maliens est un système de gouvernance hybride qui renforce les autorités traditionnelles. La mise en œuvre de l'accord pour la paix offre ainsi une fenêtre d'opportunité. Dans cette perspective, l'étude de cas formule un certain nombre de pistes de réflexion et de recommandations.

« On ne peut pas exclure une autorité de la gestion publique locale que 90% des gens écoutent dans le monde rural. »
(directeur d'une ONG)

Différentes pistes qui ne s'excluent pas mutuellement sont imaginables. Il appartient aux acteurs maliens de définir les priorités, pour ce faire un débat sociétal sur la gouvernance hybride devrait être envisagé, avant que des réformes ne soient entreprises qui doivent faire des autorités traditionnelles un outil de gouvernance locale. L'idée est de relancer la décentralisation et faire face au manque de confiance dans les relations entre l'État et la société afin d'augmenter l'appropriation de la gestion publique par les citoyens en arrimant les réalités coutumières aux institutions modernes.

Valorisation du statut légal actuel : La valorisation implique qu'il faudrait optimiser les opportunités existantes et rendre opérationnels les rôles des chefs de village, de quartier ou de fraction à travers une concertation consultative au niveau de la commune, sans qu'il y ait une confusion des rôles. Cette option a souvent été défendue par les administrateurs : la grande question est de savoir comment. Les efforts de Cri-2002 pour structurer, organiser et former les autorités traditionnelles contribuent à cette valorisation sans pour autant mener à une « syndicalisation ». Il faut donc informer tous les acteurs de la gouvernance y inclus les élus, les préfets alors que les chefs (critère administratif) doivent être amenés à comprendre

⁴⁵ Dudouet (2015).

leur droits, leurs devoirs et les limites de leur pouvoir pour ne pas créer des attentes démesurées. Ces efforts d'information devraient aussi inclure des formes de communication traditionnelle qui permettent d'atteindre d'autres secteurs de la population qu'à travers les moyens de communication plus modernes. Le constat de leur reconnaissance et de leur légitimité comme acteur de gouvernance peut aussi se faire symboliquement par une « journée nationale des chefs traditionnels » comme pour la journée nationale des communes mais aussi des signes distinctifs officiels (comme un badge). Cette piste d'information, de formation et de consultation peut aussi être vue comme une étape intermédiaire en attendant la mise en œuvre des autres pistes. Cependant la tâche est ardue à l'échelle du pays : pour les 703 communes rurales et urbaines du pays ces efforts concerneraient donc plus de 11'000 chefs et près de 100'000 conseillers de villages, de fractions et de quartiers. Pour ne pas limiter les efforts aux régions prioritaires de la coopération suisse, une entité faîtière nationale ou du moins régionale des chefs à critère administratifs pourrait coordonner ces activités. Cette valorisation concerne aussi les autorités liées aux autres critères notamment dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et foncières à travers les conventions locales.

L'intégration aux conseils communaux : Les conseils communaux pourraient être formellement ouverts aux autorités traditionnelles avec des membres non élus qui participent au conseil communal. Cette solution est largement rejetée par les élus locaux, mais aussi par certains groupes de population et chefs traditionnels qui craignent la politisation des chefs administratifs. En s'inspirant de l'exemple du Niger, qui prévoit dans sa constitution une stricte obligation de neutralité et de réserve comme garde-fou contre la politisation des autorités traditionnelles, une séparation claire des fonctions électives (prise de décision par le vote) et traditionnelles (voix consultative) dans la gestion publique semble essentielle. Le risque de manipulation politique est particulièrement grand si les postes donnent accès à des ressources pécuniaires importantes. De plus, leur légitimité est largement liée à leur rôle perçu comme non politique.

Les défis d'un potentiel « Conseil des anciens » : De tels conseils au niveau du cercle, de la région ou au niveau national, dont l'avis lierait les collectivités territoriales dans certains secteurs (par exemple la gestion des ressources naturelles) est une piste évoquée par certains interlocuteurs. Cette option peut aussi s'inscrire dans les réflexions actuelles sur la réforme du Haut Conseil des Collectivités Territoriales. Pourtant, ces adaptations institutionnelles ne contribueraient pas forcément à mieux implanter la gouvernance au niveau des villages, des communes, des cercles et des régions. Malgré la fenêtre d'opportunité pour des réformes, ce processus sera de très longue haleine. La question de la représentation risque également de multiplier les conflits parce qu'aucune autorité traditionnelle ne veut accepter de se faire représenter par quelqu'un d'autre. Le pouvoir traditionnel étant une réalité extrêmement décentralisée au Mali, une recentralisation risque de créer de nombreuses difficultés. Les pourparlers actuels pour la mise en œuvre de l'accord pour la paix montrent à quel point la question de la représentativité, notamment dans les régions du nord, est délicate.

La coopération suisse, afin de poursuivre ses activités et ses réflexions autour des autorités traditionnelles et coutumières dans la gouvernance démocratique locale, pourrait tenir compte des points suivants :

- La gouvernance locale demeure une arène de forte compétition autour des ressources et des opportunités économiques liées à l'État et aux financements des partenaires de

développement.⁴⁶ Il est très difficile de faire une séparation claire des rôles « politiques » et « non politiques » dans la gestion publique.

- Les autorités traditionnelles sont une réalité très localisée, la diversité culturelle modèle les différents types d'autorités traditionnelles et religieuses dans chaque zone culturelle. Pourtant, il est important d'éviter un discours d'« ethnicisation » qui ne contribue pas à comprendre la complexité des relations sociales traditionnelles et ouvre la porte à une instrumentalisation politique.
- Il est aussi nécessaire de considérer et réfléchir aux moyens de surpasser certains effets négatifs du renforcement des rôles des autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale au vu des cinq principes de la gouvernance comme référentiel de la coopération suisse. Les mécanismes coutumiers de régulation sociale existant localement peuvent être utilisés pour favoriser la participation à la gestion publique de certains groupes qui ont moins d'accès direct à la gestion des affaires publiques coutumières comme les femmes, les jeunes et les populations allogènes. En effet, un système de gouvernance hybride doit aussi permettre le changement et ne peut pas uniquement viser le maintien du *statut quo* social.
- Il n'y a pas de référentiel clair pour trancher entre le droit coutumier et le droit positif. En général, ces deux formes doivent être vues dans une continuité en appliquant le principe de subsidiarité : les problèmes locaux peuvent être gérés par des mécanismes coutumiers dans les limites définies par la loi avant qu'ils n'entrent dans le système juridique étatique. Cependant, le droit coutumier n'assure pas une mise en œuvre généralisée du principe du procès juste et équitable ainsi que de l'égalité des genres. Il est probable qu'à très long terme, plus l'État décentralisé se renforce, plus les sources coutumières du droit et l'influence des autorités traditionnelles vont se tarir.
- Dans la phase de sortie de la crise au Mali, il est important de mettre en œuvre la sensibilité au conflit en particulier dans le domaine de la gestion publique. Le renforcement du rôle des autorités traditionnelles dans la gestion publique, la réconciliation et la transformation des conflits doit être analysé, localité par localité, en adoptant une approche sensible aux conflits lors de la préparation et la mise en œuvre de programmes de gouvernance locale.
- Les expériences des pays de la sous-région notamment le Niger et le Burkina Faso peuvent être une source d'inspiration intéressante. Un échange d'expériences est possible à travers les réseaux thématiques existants de la DDC (p.ex. le DDLGN). De plus, le savoir des différents collaborateurs du bureau de coopération à Bamako sur les coutumes et le rôle des autorités traditionnelles dans la gouvernance peut être mis à profit. Pour ce faire, il faut créer les espaces nécessaires aux échanges internes et aux réflexions spécifiques sur le rôle de gestion publique des autorités traditionnelles et religieuses dans les différents domaines sectoriels de la coopération suisse (le développement rural ; l'éducation et la formation professionnelle) dans les régions prioritaires de la Suisse. Ce processus d'apprentissage devrait aussi inclure les partenaires de mise en œuvre.
- Il est important de partager de façon proactive les résultats des diverses réflexions sur la gouvernance hybride avec tous les partenaires maliens (ministères, ONG, conseils régionaux et de cercle, associations) et avec les autres bailleurs de fonds au Mali en évitant que la gouvernance hybride ne soit perçue comme « un projet suisse ». Ces efforts s'inscrivent en effet dans le cadre des programmes et des projets du Gouvernement malien en cours ou en élaboration avec les partenaires techniques et financiers pour la mise en œuvre des orientations du Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation

⁴⁶ CF : Autoportrait du Mali (IMRAP, 2015).

(DCPND 2015-2024) et de son Plan d'Actions (2015-2019), issues des recommandations des États Généraux de la Décentralisation et des Assises sur le Nord tenus respectivement fin octobre et début novembre 2013.

10 Annexes

10.1 Abréviations

AMEDD : Association Malienne d'Éveil pour le Développement Durable

CDQ : Comité de développement de quartier

CDV : Comité de développement de village

Cri-2002 : Cercle de réflexion et d'information pour la consolidation de la démocratie au Mali

DCPND : Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation

DDC : Direction pour la coopération et le développement

DDLGN : Democratisation, Decentralisation and Local Governance Network of the SDC
(Réseau Démocratisation, Décentralisation et Gouvernance locale de la DDC)

HCIM : Haut Conseil islamique du Mali

PACOM : projet d'appui aux communes urbaines du Mali

ReCoTraDe : Réseau des Communicateurs traditionnels pour le Développement

TDRL : Taxe de développement régional et local

10.2 Catalogue de questions

Note : ces questions ne sont pas à utiliser dans un ordre chronologique prédéfini (comme dans un questionnaire), mais les questions appropriées peuvent être sélectionnées selon l'interlocuteur.

Rôles et places des autorités traditionnelles et religieuses dans la gouvernance locale et dans la mise en œuvre de l'Accord d'Alger pour la Paix et la Réconciliation Nationale au Mali signé les 15 mai et 20 juin 2015 à Bamako

- Pouvez-vous identifier les différentes autorités traditionnelles et/ou religieuses dans votre communauté ou collectivité locale en tenant compte des différences culturelles ?
- À l'aide d'exemples concrets, quels rôles chacune de ces autorités traditionnelles et/ou religieuses joue dans la gouvernance locale ? (p.ex. mobilisation de la communauté ; diffusion d'informations publiques ; représentation de la communauté ; mobilisation de ressources locales/taxes ; résolutions des conflits etc...)
- Ces rôles sont-ils limités à certains domaines publics ? Lesquels ? (p.ex. gestion de la terre ; taxes et impôts ; médiation de conflits ; justice civile etc...)
- À votre avis, pourquoi les rôles joués par les autorités traditionnelles/religieuses dans la gouvernance locale renforcent la bonne gouvernance ou au contraire l'affaiblissent ?
- Dans la mise en œuvre de l'Accord d'Alger pour la Paix et la Réconciliation Nationale au Mali signé les 15 mai et 20 juin à Bamako, quels rôles et places voyez-vous pour les autorités traditionnelles/religieuses dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits ?
- Savez-vous qu'il y a des grandes réformes en cours qui concernent les autorités traditionnelles/religieuses? Si oui : lesquelles ? Si non : pourquoi ? Comment faire pour garantir leur information, participation et implication ?

Relations avec les institutions des collectivités territoriales (services déconcentrés de l'État, collectivités locales et collectivités « sociales »)

- Dans votre communauté ou collectivité locale, quels sont les intérêts communs et divergents entre les diverses autorités traditionnelles/religieuses et les institutions des collectivités territoriales ?
- Pouvez-vous donner des exemples de conflits entre les autorités traditionnelles/religieuses et les institutions des collectivités territoriales ?
- Pouvez-vous donner des exemples de coopération entre les autorités traditionnelles/religieuses et les institutions étatiques des collectivités territoriales ?
- Existe-t-il des risques lorsque les autorités traditionnelles/religieuses sont impliquées dans la gouvernance locale ? Lesquels ?
- Quelles autorités traditionnelles/religieuses sont opposées ou en faveur des grandes réformes de la décentralisation envisagées par le Gouvernement à travers la régionalisation, la création des agences de développement régional, de l'implication des autorités traditionnelles et coutumières dans la gestion publique locale et nationale) ? Pourquoi ?

Pouvoir, influence, légitimité et légalité

- Pourquoi (motivation/intérêts) les diverses autorités traditionnelles/religieuses jouent un rôle dans la gouvernance locale ?
- Dans votre communauté ou collectivité locale, comment les diverses autorités traditionnelles/religieuses influencent les processus de gouvernance locale ? (p.ex. publiquement, de façon informelle ; de façon invisible)

- Quels sont les fondements du pouvoir des autorités traditionnelles/religieuses ? (p.ex. leur statut social/spirituel, leur savoir/connaissance, leurs légitimités et légalités républicaines; leurs capacités de négociation ; leurs ressources financières ; leurs réseaux)
- À votre avis, est-il légitime que les autorités traditionnelles/religieuses jouent un rôle dans les processus de gouvernance locale et de mise en œuvre de l'Accord d'Alger pour la Paix et la Réconciliation Nationale au Mali signé les 15 mai et 20 juin à Bamako ? Pourquoi ?
- Certains groupes sociaux sont-ils d'avis que les autorités traditionnelles/religieuses ne sont pas des acteurs légitimes dans la gouvernance locale ? Pourquoi ?
- Comment se présentent les relations entre les diverses autorités traditionnelles/religieuses ? (p.ex. coopératives, conflictuelles)

10.3 Tableau des relations entre les autorités traditionnelles/religieuses et l'administration



10.4 Bibliographie

- ARGA/Mali (2007). La cohabitation des légitimités au niveau local. Série gouvernance en Afrique. Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique.
- Chappatte, A. (2016 – forthcoming). Exploring youth, media practices and religious affiliations in contemporary Mali through the controversy over the zikiri.
- Dicko, A.K. (2013). De la gouvernance locale sans gouvernail : état des lieux et perspectives de la décentralisation au Mali depuis 1992. In : Le Mali entre doutes et espoirs : réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord. Editions Tombouctou, pp. 157-170.
- Direction du développement et de la coopération (2012). Stratégie de coopération suisse au Mali 2012-2016.
- Direction du développement et de la coopération (2007). La gouvernance comme thème transversal : guide d'orientation pour sa mise en œuvre.
- Djiré, M. et Dicko, A.K. (2007). Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali. Paris : Éditions Karthala.
- Dudouet, V. (2015 – forthcoming). Faith-based and traditional insider peace mediators in Mali – Approaches, resources, challenges and support needs.
- Dunning, T. et Harrison, L. (2010). Cross-cutting Cleavages and Ethnic Voting : An Experimental Study of Cousinage in Mali. American Political Science Review Vol. 104(1).
- Godin-Bilodeau, S. (2010). La décentralisation au Mali - Mutations politiques locales, PHD, Université du Québec.
- Helmke et Levitsky (2004). Informal Institutions and Comparative Politics : A Research Agenda. Perspectives on Politics, 2(4), pp. 725-740.
- Holder, G. (2013). « Un pays musulman en quête d'État-nation », in P. Gonin et al. (éd.), La tragédie malienne, Paris, Vendémiaire, pp. 135-160.
- IMRAP (2015). Autoportrait du Mali : Les obstacles à la paix. Institut Malien de Recherche Action pour la Paix/Interpeace.
- Kassibo, B. (2006). Approches participatives et gestion décentralisée de la Forêt du Samori dans la Commune de Baye, Région de Mopti (Mali), Afrique et Développement, XXXI(2), pp. 215–242.
- Logan, C. (2011). The Roots of Resilience : Exploring Popular Support for African Traditional Authorities. Working Paper No. 128, Afrobarometer working papers.
- MaliActu (2015). Révélation sur l'attaque de Fakola : les autorités étaient informées depuis plus de vingt jours. <http://maliactu.net/mali-revelations-sur-lattaque-de-fakola-les-autorites-etaient-informees-depuis-plus-de-20-jours/> (1 novembre 2015).
- MaliActu (2015b). Nord du Mali : Un climat plus propice à la mise en œuvre intégrale de l'accord de paix. <http://maliactu.net/nord-du-mali-un-climat-plus-propice-a-la-mise-en-oeuvre-integrale-de-laccord-de-paix/> (14 octobre 2015).
- MaliJet (2015). Liste des membres de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation. <http://www.malinet.net/slider/liste-des-membres-de-la-commission-verite-justice-et-reconciliation/> (11 novembre 2015).

- Ministère de l'Administration Territoriale (2014). Les États Généraux de la Décentralisation au Mali tenus à Bamako les 21, 22 et 23 octobre 2013. Rapport général, recommandations, stratégie et plan d'actions. Editions Tombouctou.
- République du Mali (1995). Code des collectivités territoriales : Loi No95/034/AN/RM du 12 avril 1995.
- République du Mali (2006). Loi n°06-023 / du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers.
- République du Mali (2006). Loi n° 06-045 / du 5 septembre 2006 portant sur l'orientation agricole.
- République du Mali (2008). Décret n°06-567 P_RM du 29 déc. 2006. Fixant le mode de désignation des conseillers de village, de fraction et de quartier et les modalités de fonctionnement des conseils de village, de fraction et de quartier.
- République du Mali (2015). Accord pour la paix et la réconciliation au Mali.
- Sall, A. (2015). Journées de réflexions pour la gouvernance et l'appropriation de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali : Note introductive aux journées de Caritas Mali.
- Sidibé Kalilou (2012). Criminal Networks and Conflict-Resolution Mechanism in Northern Mali, IDS Bulletin, 45(4), pp. 74-88.
- Silvestri, S. et Mayall Fba, J. (2015). The Role of Religion in Conflict and Peacebuilding, Case Study II : Mali. London : The British Academy.
- swisspeace (2014). Revue à mi-parcours de la stratégie de coopération de la Suisse au Mali 2012 – 2015.
- swisspeace (2013). Analyse de conflits au Mali dans une perspective de sensibilité aux conflits, mandatée par le Bureau de coopération suisse au Mali.
- Transparency International (2015 – forthcoming). Global Corruption Barometer 2016 : Mali Country Data.
- Union Africaine (2007). Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, ratifiée par le Mali.

10.5 Catégories de personnes interviewées

- Citoyens (y inclus hommes et femmes de différents âges)
- Diverses autorités traditionnelles (critères administratif, de ressources, de savoir, religieux et de notabilité)
- Conseillers de village et de quartier
- Conseillers communaux
- Membres des conseils régionaux et de cercles
- Préfets, sous-préfets et autres fonctionnaires de l'administration
- Fonctionnaires des ministères en charge de la décentralisation et de l'administration territoriale
- Représentants de la justice
- Représentants d'ONG et d'association
- Membres de CDQ et de CDV
- Chercheurs maliens et internationaux
- Experts internationaux
- Employés du Bureau de coopération suisse