



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

Atelier international d'étudiants

-

Capitalisation du « Programme Société Civile et Participation » du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI)

La participation de la société civile malienne à la conception des politiques publiques au Mali

Analyse du contexte socio politique et de la gouvernance

- Rapport pays -

Par :

Kadari Traoré

Assistant à l'USJPB (Faculté de droit public)

Bamako, Mali

traorkadari@yahoo.fr

Septembre, 2013

Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Agence française de développement (AFD), sous coordination de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), dans le cadre de la convention programme « Société civile et participation » du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI).
Son contenu relève de la seule responsabilité de son auteur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position desdites institutions.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	3
I. Contexte de l'élaboration des politiques publiques.....	4
1.1. Au niveau national.....	4
1.1.1. Le cadre institutionnel de la gouvernance au Mali.....	5
1.1.2. Les organisations non étatiques au Mali.....	5
1.2. Dans la région de Kayes.....	7
II. La société civile et la participation aux politiques publiques.....	8
2.1. Au niveau national.....	8
2.1.1. Genèse.....	8
2.1.2. Typologie des Organisations de la Société Civile.....	10
2.1.3. Quelques expériences de participation de la société civile nationale.....	10
2.1.4. La société civile: entre « <i>clientélisme</i> » et « <i>élitisation</i> » de la participation ?.....	14
2.1.5. La société civile internationale et son influence sur les politiques publiques.....	16
2.2. La société civile dans la région de Kayes.....	17
III. Les politiques publiques migratoires au Mali.....	18
3.1. À l'échelle nationale.....	18
3.1.1. Dynamiques migratoires et politiques publiques nationales.....	18
3.1.2. Des politiques publiques migratoires ?.....	19
3.2. À l'échelle de la région de Kayes.....	19
Conclusion.....	20
Bibliographie.....	22
Annxe1 cartes.....	24
Tableau1. Liste des personnes rencontrées.....	25
Tableau 2. Taux de participation aux différentes élections au Mali de 1992 à 2011.....	26

Introduction

Ancienne colonie française, le Mali accéda à l'indépendance en 1960 et adopta sa première Constitution le 22 septembre 1960. À son accession à la souveraineté internationale, la première République du Mali hérita donc d'un modèle d'administration de type français adapté à la situation de domination coloniale (et donc très différent du modèle métropolitain) et fortement centralisé. Sous la première République, on assista à la consécration du « centralisme démocratique » qui impose la primauté du politique dans tous les domaines de la vie sociale et instaure le « centralisme administratif » comme instrument d'exécution de cette politique. Les responsables administratifs deviennent des fonctionnaires nommés par l'État selon de nouveaux critères : compétences professionnelles, engagement politique, etc., soumis à l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques. Dans les textes, le pouvoir s'exerce donc verticalement du sommet à la base de la pyramide et l'uniformisation des pratiques devient la règle générale.

En novembre 1968, suite à un coup d'État, un régime militaire s'empara du pouvoir. Il procéda à la dissolution des conseils municipaux existants auxquels il substitua des délégations spéciales¹ nommées par décret. Une nouvelle Constitution fut adoptée le 2 juin 1974 et procéda à la « légitimation » du régime militaire. Suivant l'ordonnance 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 du Comité militaire de libération nationale (CMLN), un nouveau redécoupage administratif a vu le jour. Le système de « parti unique » prédomina pendant toute cette période. En mars 1991, le régime militaire est renversé et une nouvelle Constitution est adoptée le 12 juillet 1992. Elle consacre la démocratie à travers le multipartisme (articles 28 et 118) et la décentralisation (articles 97) : « *les Collectivités Territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi* » et (98) : « *Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi* ».

Le putsch militaire, intervenu le 22 mars 2012, a ensuite fondamentalement bouleversé la situation politico institutionnelle du Mali. Les deux tiers du pays seront rapidement conquis et occupés par les mouvements rebelles et djihadistes du Nord. Ce qui a provoqué le déplacement de plus de 400 000 maliens et, selon le Fonds monétaire international, une récession de 1,5 % du PIB².

La suspension des institutions de la République par la junte va provoquer de vives réactions, condamnations et, mêmes des sanctions de la part des organisations internationales comme la CEDEAO³, l'Union Africaine, et les autres partenaires au développement. Suite à des négociations intenses un premier accord⁴, signé à Ouagadougou, permettra le retour à « un ordre constitutionnel normal » avec la mise en place d'une transition. Puis, un deuxième accord⁵, signé entre le Gouvernement d'Union nationale de transition de la République du Mali, la coordination du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) et le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA), permettra l'organisation des élections

¹ Organisme chargé par le gouvernement d'administrer temporairement une commune en cas de démission ou de dissolution du conseil communal. Ses pouvoirs sont limités aux actes de pure administration et de gestion urgents.

² Alain Faujas, Mali : deux années de pertes !, Jeune Afrique, 19/09/2013,

³ Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

⁴ Accord cadre du 06 avril 2012,

⁵ Signé à Ouagadougou en juin 2013

présidentielles⁶ qui consacreront un nouveau président de la République démocratiquement élu et investit solennellement le 04 septembre 2013.

Pays continental d'Afrique de l'Ouest, le Mali est situé en zone sahélienne. Il s'étend sur une superficie de 1.241 238 km² avec une population de 13 518 000 habitants dont 73 % vivent en zone rurale et 27 % avec un taux d'urbanisation de 28%. La densité de la population est très variable du Nord (à peine 1 hab./km²), au Sud (plus de 20 hab./km²). Elle varie aussi d'une région à une autre. Les ¾ de la superficie renferment moins de 10% de la population. Le taux d'urbanisation de la population croît avec un rythme de plus de 5% par an. L'exode rural en provenance du Nord, de la région de Kayes, de Mopti, de Tombouctou, Gao et Kidal est très important avec pour destinations Bamako, certaines capitales régionales et vers l'Occident. L'IDH⁷ est de 0,338 (2004), une espérance de vie de 48,1ans et 998 PIB/habitant (PPA- \$US)⁸. En termes d'IDH, le Mali figure parmi les 4 pays les plus pauvres de la planète d'où une grande importance des Partenaires Techniques et Financiers dans les politiques de développement. Le revenu par habitant, le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation combiné (enseignement primaire + secondaire + supérieur) sont parmi les plus bas du monde.

L'économie repose sur le secteur primaire (agriculture, élevage, pêche) qui contribue à 44% (1998) du PIB. Bien que disposant d'énormes ressources minières et d'un important potentiel agricole, le Mali fait partie des pays les moins avancés.

La culture cotonnière et l'élevage contribuent fortement dans la balance des exportations du Mali.

L'analyse du contexte socio-politique et de la gouvernance au Mali reste certainement tributaire de cet itinéraire et pourrait influencer les processus d'élaboration des politiques publiques.

I. Contexte général de l'élaboration des politiques publiques

1.1. Au niveau national

Après quelques décennies de délaissement, voire de contournement des États du Sud, dans le cadre du « consensus de Washington », les différents acteurs de la coopération avec ces pays ont redécouvert la nécessité de l'État, interlocuteur, régulateur, gestionnaire, dispensateur et garant des biens publics⁹. Ce qui nous amène à poser la problématique de l'action publique qui elle-même interroge et compare aussi nécessairement la pluralité des ordres de régulation¹⁰ dans les pays d'Afrique subsaharienne et particulièrement au Mali.

Depuis le début des années 1990, les questions sur la gouvernance au Mali se posent dans « *un contexte marqué par des débats entre les autorités politiques ; les partenaires au*

⁶ Ces élections se sont déroulées en deux (2) tours. Le scrutin de premier tour s'est déroulé le 28 juillet et celui du second tour le 11 août 2013.

⁷ IDH: Indice de développement humain

⁸ Rapport, HDR 2006 (données 2004) – HDR 2005 (Données 2003) pour Afrique subsaharienne

⁹ « Soutien aux recherches en sciences sociales et humaines sur le Mali contemporain », résumé du projet, 2010

¹⁰ Maurice Enguéléguélé, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », politique et Sociétés, vol.27, n°1, 2008, p.16

développement (constitués des institutions financières internationales) et la société civile, sur le rôle de l'État et ses axes d'intervention en vue d'assurer une gestion efficace du pays et de promouvoir le développement économique¹¹».

À la faveur du processus de démocratisation et de décentralisation, une nouvelle approche de la gestion des affaires publiques a vu le jour : la gouvernance démocratique¹². Cette approche se distingue de celle gestionnaire de « bonne gouvernance », qui a pourtant profondément marqué les discours politiques du développement. Elle implique une ouverture à la participation d'une multiplicité d'acteurs dans les processus décisionnel, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Le Mali avait été considéré par la plupart de ses partenaires comme un pays où la démocratie connaissait des avancées et tendait vers une gouvernance démocratique. C'est ce qui lui a d'ailleurs « *valu par exemple, d'être élu au Millenium Challenge Account (MCA) qui est un fonds alloué par le gouvernement américain dans le but de contribuer à la croissance accélérée et à la lutte contre la pauvreté dans certains pays les moins avancés*¹³ ». Pour autant, la récente crise politique, sociale et économique de 2012 montre combien les défis sont encore nombreux et l'urgence de la refondation de la gouvernance dans ce pays.

Partant des constats quant à la marche de l'État, un certain nombre de thématiques telles que la démocratie, les droits de l'Homme, la lutte contre la pauvreté, la corruption, la gestion des services publics, s'est développé et interpelle la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce contexte est marqué par la mise en œuvre d'un processus de décentralisation avec de nos jours 761 collectivités créées dont 37 communes urbaines, 666 communes rurales, 08 régions, 49 cercles (Le cercle correspond à la préfecture avec à sa tête, un préfet) et le District de Bamako comptant au total 107 746 gestionnaires élus¹⁴.

Cette réforme de l'État et de son administration se poursuit à travers les projets de lois portant création des circonscriptions administratives¹⁵ en République du Mali qui opère un nouveau découpage territorial. En effet, en plus de la création de deux nouvelles régions (Taoudéni et Ménaka), il est prévu l'augmentation du nombre de Régions administratives qui passe de huit à dix neuf.

1.1.1. Le cadre institutionnel de la gouvernance au Mali

Par cadre institutionnel, il faut entendre ici, à la fois les institutions, ainsi que les règles et mécanismes qui sous-tendent les interactions de ces institutions au niveau de la société globale. Il comprend par ailleurs, les bailleurs de fonds ou les partenaires techniques et financiers (PTF) qui participent aussi à la définition des politiques et stratégies publiques.

¹¹ Amadou Keita, Etude préparatoire : gouvernance générale, Ambassade du Danemark au Mali, Octobre, 2007, p.2

¹² La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement?, sous la direction de Séverine Bellina, Hervé Magro et Violaine de Villemeur, Karthala, 2008

¹³ Idem, p3

¹⁴ Bilan et perspectives de la décentralisations au Mali, mars 2011, p.

¹⁵ La circonscription administrative est une entité territoriale administrée par les représentants (nommés) de l'État central tandis que la commune est une collectivité territoriale administrée par le conseil communal (élu), sous la direction du maire. Elle est constituée d'une zone géographique clairement définie, qui est, en règle générale, une ville ou un village. La commune est le plus petit niveau de l'organisation territoriale, elle-même incluse dans un cercle qui à son tour, est dans une région. La Loi N°95 -034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali (modifiée par la loi 98- 010 et par la loi 98-066) dispose dans son article 1^{er} que « *la commune urbaine ou rurale est une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ».

Au niveau de l'État, nous avons affaire à un régime mixte se caractérisant par l'existence d'un président de la République élu (pour 5 ans) au suffrage universel qui détient beaucoup de pouvoirs et, d'un gouvernement responsable devant l'Assemblée Nationale.

Le pouvoir exécutif

Le Président de la République, « premier magistrat du pays » (Il préside le conseil supérieur de la magistrature) et maillon essentiel du système institutionnel, nomme les membres du Gouvernement, veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'État. Pendant deux mandats successifs (1992 et 1997), un parti majoritaire (l'ADEMA) a gouverné avec une main mise sur l'appareil d'État et même le parlement. Puis en 2002, un indépendant (Amadou Toumani Touré) a brigué la magistrature suprême et a présidé le pays jusqu'au coup d'État du 22 mars 2012. Après une transition politique d'un an, Ibrahim Boubacar Keïta a été élu président du Mali lors des élections de 2013 avec pour mission de réformer et de réconcilier le pays. Dans tous les cas de figure, nous assistons à « *une prépondérance du Président de la République qui, ayant fait du gouvernement son appendice, n'a eu aucun mal à domestiquer les autres institutions, sauf peut être, la cour constitutionnelle*¹⁶ ».

Le pouvoir législatif

L'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif avec 147 députés.

De nos jours, 113 partis politiques sont officiellement enregistrés au Mali, mais une quinzaine ont une réelle audience et sont représentés à l'Assemblée Nationale depuis les dernières élections législatives de 2007. Toutefois, la plupart des lois votées sont d'origine gouvernementale. Par exemple, durant la législature 2002 – 2007, sur 322 lois votées, seulement 4 étaient des propositions des lois de l'Assemblée. La législature précédente n'en avait enregistré que 2.

Un projet de bicaméralisme parlementaire est en cours. Ainsi, dans la Loi N° 11-056/AN-RM portant révision de la Constitution de 1992, déjà votée le 02 août 2011, devait être soumis à référendum en avril 2012 l'article 36 qui dispose : « *l'article 59 de la Constitution est remplacé comme suit : Le parlement est constitué de l'Assemblée nationale et du Sénat...* ». Ce projet sera réexaminé par la nouvelle mandature du président Keïta.

Le pouvoir judiciaire et les institutions indépendantes

Le pouvoir judiciaire est assuré par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux.

En plus de ces institutions, d'autres exercent des fonctions dans le cadre de la gouvernance au Mali. Le Conseil Économique, Social et Culturel représente les organisations professionnelles, le Haut conseil des Collectivités Territoriales et l'Association des Municipalités du Mali (AMM) sont quant à eux des représentations nationales des collectivités. On notera également le Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur (HCME).

Le Médiateur de la République, institué par la Loi N°97 -022 du 14 mars 1997, « *est chargé de recevoir les réclamations des personnes physiques ou morales concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public, d'en apprécier le bien fondé et, le cas échéant, de faire des recommandations pour le règlement de la difficulté soulevée*¹⁷ ». Il n'a pas pouvoir délibératif et ne peut que formuler des

¹⁶ Amadou Keita, op. cit., p.6

¹⁷ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2008, mai 2009, p.9

recommandations qu'il consigne dans son rapport annuel adressé au Président de la République et à l'Assemblée nationale.

Le Vérificateur Général, institué en 2003, procède quant à lui à la vérification de toutes les institutions publiques et tout autre organisme bénéficiant des fonds publics.

Enfin, l'Espace d'interpellation Démocratique (EID), institué par le Décret N° 96-159/P-RM du 31 mai 1996, constitue un forum annuel d'information des opinions nationale et internationale sur l'état des droits de l'Homme en République du Mali. Il vise à « *contribuer de manière pédagogique à la réalisation d'une culture démocratique nationale et d'impulser de façon significative la politique de promotion et de protection des droits et libertés des citoyens*¹⁸ ».

La décentralisation

Au Mali, la décentralisation est devenue effective avec la loi N° 96-059 ANRM du 4 novembre 1996 portant création des Communes. Le pays est divisé en 761 collectivités dont 37 communes urbaines, 666 communes rurales, 8 régions administratives, 49 cercles et le district de Bamako qui a un statut particulier et composé de 06 communes urbaines. Des élections municipales organisées pour la mise en marche des collectivités ont consacré 107 746 élus.

C'est cette loi de 1996 qui subdivise la Région de Kayes en sept cercles composés de 117 Communes Rurales, de 12 Communes Urbaines et de 1599 villages. Au plan politique et administratif, la région est gouvernée par un Conseil Régional¹⁹ (composée d'élus locaux appuyés par des agents techniques comme le secrétaire général et des conseillers techniques).

L'administration est représentée au niveau de la région par le gouverneur, au niveau du cercle par le préfet et au niveau communal par le sous-préfet. Elle assure à leurs niveaux respectifs, la tutelle administrative, l'appui conseil et la mise à disposition des services déconcentrés aux Collectivités Territoriales. La tutelle administrative est assurée sur les matières principales que sont les budgets et comptes des collectivités, les conventions, dons, legs et subventions assorties de conditions, les opérations d'aménagement de l'espace, les emprunts, la fixation des taux des impôts et taxes.

Pour les services déconcentrés de l'État, la coordination se fait essentiellement à travers le contrôle hiérarchique et leur mise à disposition au profit des collectivités territoriales. Sous la direction de l'administration centrale, les services techniques assurent la gestion des actions de développement au niveau local : c'est le principe de la déconcentration qui accompagne la décentralisation. Ils assurent le rôle d'appui-conseil et d'appui technique aux collectivités décentralisées.

¹⁸ Décret N° 96 – 159/P-RM du 31 mai 1996 portant institution de l'Espace d'Interpellation Démocratique.

¹⁹ Depuis la Loi du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, l'appellation « conseil régional » a remplacé celle de « assemblée régionale » au niveau de la région.

Typologie de l'organisation du pouvoir politique

TERRITOIRE	ADMINISTRATION DECENTRALISEE	POUVOIR EXECUTIF
Région	Conseil Régional	Le Président du Conseil Régional
Cercle	Conseil de cercle	Les Présidents du Conseil de cercle
Commune	Conseil Communal	Les Maires
District de Bamako	Conseil du district	Le maire du district

La Région : c'est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'assemblée régionale règle par ses délibérations les affaires de la région notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel. Composée de plusieurs cercles, la région a une mission de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire entre les cercles et le niveau national. Elle a la responsabilité d'élaborer le schéma régional d'aménagement et de développement en rapport avec le niveau national.

Le Cercle : c'est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il regroupe des communes. Le conseil de cercle règle par ses délibérations les affaires du cercle. Le cercle a la responsabilité d'élaborer le schéma local d'aménagement et de développement en rapport avec la région.

La Commune : (urbaine ou rurale), c'est une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel. Il est obligatoirement consulté pour la réalisation des projets d'aménagement ou d'équipement de l'État ou de toute autre collectivité ou organisme public ou privé sur le territoire de la commune. La commune a la responsabilité d'élaborer le plan d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal en rapport avec le cercle.

Le district de Bamako

La décentralisation est intervenue à Bamako dans un contexte déjà caractérisé par la coexistence sur le même territoire, du gouvernorat du district, de la mairie du district et de six communes autonomes. Doté d'un statut particulier, le District de Bamako rassemble 6 communes urbaines dont chacune est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le Ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales assure la tutelle des régions et du District de Bamako. Dans le cadre du district de Bamako, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il assure la tutelle des communes relevant de son ressort²⁰.

²⁰ Article, loi N° 005 du 25 janvier 2012 portant modification de la loi N° 93 – 008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

1.1.2. Les organisations non étatiques au Mali

En marge de cette nomenclature institutionnelle relevant du système étatique, il existe une multiplicité d'institutions non étatiques qui interviennent dans la gouvernance générale et constitue des canaux de participation à l'élaboration des politiques publiques.

Il s'agit des **associations** regroupées en coordinations, fédérations, collectifs et des ONG nationales et internationales. Au Mali, la création des associations est régie par la loi n°04-038/du 5 août 2004 relative aux associations. Aux termes de l'article 2 de cette loi, l'association est la convention par laquelle plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager les bénéfices.

Nous pouvons en citer ici quelques unes et leur groupement en fonction de leur visibilité aux plans national et international: l'Association malienne des Droits de l'Homme (AMDH), le Conseil national de la société civile, le Forum de la société civile, la Coordination nationale des associations et ONG féminines (CAFO - qui compte plus 2000 associations et organisations féminines réparties sur toute l'étendue le territoire national), l'Association pour la protection des droits de la femme (APDF), le Conseil National de la Jeunesse, etc.

Les ONG internationales parmi lesquelles on peut noter par exemple Handicap international, le Comité internationale de la Croix rouge (CICR), etc.

Les coopérations techniques de certains partenaires internationaux sont également très actives, tels que le SNV (Service Néerlandais pour le Développement) ou encore le PACT/GIZ (Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales de la Coopération Allemande).

Les bailleurs de fonds sont assez nombreux : le PNUD, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, l'Organisation Internationale de la Francophonie. Ils accompagnent le développement national et sont souvent perçus comme imposant des politiques de développement au gouvernement.

À cela s'ajoute **la presse** pour laquelle on compte 22 organes de presse écrite dont 4 en langues nationales (Bamanankan, Peul, Soninké) et 54 radios privées, sans compter les radios rurales qui existent dans les communes rurales.

1.2. Dans la région de Kayes

La région de Kayes est la première région administrative du Mali. Avec une population de 1 996 812 habitants (2009), elle s'étend sur une superficie de 120 760 km² représentant 9,7 % de la superficie totale du territoire national²¹. La région est limitée au Sud par la Guinée, à l'Est par la région de Koulikoro, au Nord par la Mauritanie et à l'Ouest par le Sénégal. La population a été multipliée par près de 1,5 depuis 1998, soit un taux d'accroissement moyen annuel de 3,5 % entre 1998 et 2009. Le cercle de Kayes a connu la plus forte augmentation de la population (+57 %) suivi par ceux de Diéma et Yélimané (respectivement +49 % et +47 %). Les femmes représentent 50,7 % de la population. Différentes ethnies vivent dans la région : Sonikés, Kassonkés, Malinkés, Maures et Peulhs.

La région de Kayes est le berceau du royaume du Khaso, fondé au début du XIX^e siècle. En 1855, le gouverneur du Sénégal, Faïdherbe, fait construire un fort à Médine qui sera assiégé

²¹ Programme régional d'action et d'investissement prioritaire en matière de population 2010 -2014, DRPSIAP, Kayes, juillet 2011, p.9

par El Hadj Oumar Tall, en guerre contre le souverain du Khasso en 1857. En 1892, Kayes devient la capitale du Haut Sénégal-Niger. La construction de la ligne de chemin de fer du Dakar-Niger, inaugurée en 1904, fait de Kayes une ville-carrefour. Dès lors, le chemin de fer prend une place importante dans la vie des habitants. La région est divisée en sept cercles, 129 communes et 1 565 villages. Au total, la population urbaine est estimée à 25% et la population rurale à 75%.

Restée longtemps isolée du reste du pays, la région de Kayes a peu bénéficié de l'appui tant de l'État que des organisations non gouvernementales contrairement aux autres régions du pays. Son développement socioéconomique au stade actuel est plus particulièrement dû au dynamisme des associations de développement soutenues et animées par les migrants de la région qui ont contribué au processus de développement local de leur région (construction des infrastructures socioéconomiques : centres de santé, mosquées, salles de classes, système d'adduction d'eau potable...).

Actuellement, la lutte contre la pauvreté est au centre des actions gouvernementales de développement du pays. Le Rapport de l'ODHD a évalué l'Indice de Développement Humain (IDH) de la région à 0,340 en 1998 contre 0,333 pour l'ensemble du Mali. Les résultats définitifs de l'Enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP), en 2001, ont signalé que 62% de la population de la région vit dans des localités situées en dessus du seuil de la pauvreté. L'incidence de l'extrême pauvreté en pourcentage est de 24,7 pour la région, de même la profondeur est de 43,9 %. L'enquête ménage et de la population de 2001 a aussi montré que 94,5 % des pauvres sont issus du secteur primaire, que 51,2% d'entre eux sont des femmes et que 49,9% ont moins de 15 ans²².

La principale activité de la population concerne le secteur agro-pastoral. En dépit d'un fort potentiel, les productions subissent les aléas climatiques et de ce fait, restent peu concurrentielles vis à vis des agricultures subventionnées. Aussi, l'économie régionale est marquée par l'importance de la production minière. S'il existe encore une exploitation artisanale de l'or à Sadiola et dans le cercle de Kéniéba, l'exploitation industrielle s'est considérablement développée avec les mines d'or à Sadiola, Yatela, Loulo et la découverte d'autres gisements. Toutefois, cette activité a de lourds impacts sociaux et environnementaux.

La région de Kayes étant la principale région d'émigration vers la France, les transferts d'argent des émigrés en constituent la source de revenus la plus importante. Le montant des transferts des migrants vers les familles s'est élevé à 120 milliards de FCFA²³ en 2008 selon Badara Aliou Macalou²⁴, Ministre des Maliens de l'extérieur.

La région de Kayes a signé des accords de coopérations avec les régions françaises Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais. En outre, plusieurs collectivités françaises ont des accords de coopération avec des villes de la région de Kayes.

²² Rapport Programme Régional Prioritaire d'Investissement en Matière de Population (PRPIP), 2010, p.3

²³ FCFA: Franc de la Communauté financière africaine

²⁴ Réponse de Badara Aliou Macalou, ministre des Maliens de l'extérieurs à une question de Oumar Mariko, député, lors de la séance des questions au gouvernement du 11 juin 2009, cité par A. Lam, Séance de question orale à l'Assemblée nationale : la situation des maliens de l'extérieur anime les débats, l'Essor, 12 juin 2009

II. La société civile et la participation aux politiques publiques

Dans le régime post transition (c'est à dire après 1991), le mode de gouvernance administrative en place tente de promouvoir la consultation et la concertation dans tous les secteurs de la société. En effet, la démocratie des années 1990 s'est traduite par « *l'intrusion dans la politique d'acteurs de la société civile*²⁵ ».

La société civile peut être considérée comme « *l'espace d'interaction et de négociation entre l'État et la société* » (Constantin, Coulon, 1997 : 19)²⁶ À partir de cette définition, nous allons tenter d'examiner cette société civile au niveau national au Mali et à l'échelle de la région de Kayes.

2.1. Au niveau national

2.1.1. Genèse

Un contexte historique

À l'indépendance du Mali et sous les deux premières républiques, la société civile est restée sous l'ombre des régimes en place. Mais il convient de préciser qu'à cette époque, ce sont les ONG internationales telle que SUCO et Oxfam qui œuvraient sur le terrain pour soutenir les actions paysannes. Les ONG n'existaient que dans le cadre de la « *coopération bilatérale entre pays* ». Les ONG de nationalité malienne vont voir le jour dans les années 70-80 avec la sécheresse qui a provoqué une grande crise alimentaire dans le pays. Ainsi pour gérer l'urgence, un Comité de Coordination des Actions d'Urgence des ONG (CCA-ONG) a été créé. Accepté et encouragé par le gouvernement, appuyé par les Organisations internationales, ce Comité a été une plateforme d'échange d'information et d'expériences. En outre, il fut chargé de la distribution gratuite de l'aide alimentaire, l'aménagement des sites et des abris, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et la santé dans les localités touchées.

En 1986, avec l'amélioration de la pluviométrie, les ONG font entreprendre des actions d'appui aux communautés dans tous les secteurs de développement à la base à travers des projets/programmes. Cette circonstance va amener le CCA-ONG a changé de nom pour devenir le Conseil de Concertation des Actions des Organisations Non Gouvernementales (CCA-ONG).

Une volonté politique

Certains analystes considèrent que le Mali est un pays où la société civile est parvenue à exercer une forte pression sur les dirigeants en place, allant jusqu'à les renvoyer du pouvoir. En effet, elle a été très largement associée à la gestion du pouvoir depuis la transition. Cette participation n'a pas été neutre et a influencé la suite du processus de construction de l'État démocratique. De nos jours, on peut aisément affirmer que la société civile malienne exerce « *un rôle politique et social institutionnalisé* » (Thriot, 2010). De nombreuses tentatives ont été faites par l'État pour organiser et institutionnaliser le rôle consultatif des organisations de la société civile, à leur initiative (Exemple : le conseil national de la société civile, créé en 2003). Ce dynamisme intervient dans une gouvernance politique qui promeut la concertation

²⁵ Céline Thriot : Islam et espace public au Mali : une société civile religieuse très engagée, in *Altérité et identité, itinéraires croisés*, Mélanges offerts à Christian Coulon ; dir. Dominique Darbon, René Otayek, Pierre Sardan, Bruyant, 2010, pp.231-243

²⁶ Idem : 216

des acteurs de la société civile aux niveaux local, régional et national sur toutes les réformes d'ampleur au Mali.

Toutefois, ce rôle politique joué par la société civile malienne a pris une toute autre allure depuis les événements de mars 2012. En effet, depuis le putsch militaire intervenu le 22 mars 2012 « *le socle institutionnel sur lequel reposait l'État malien s'est affaissé* » (David Vigneron et Adama Ball, Giraf, 19 septembre 2013). La classe politique s'est bipolarisée entre ceux qui allaient soutenir la junte d'une part : la COPAM (Coordination des organisations patriotiques du Mali), et ceux qui allaient lui opposer une résistance farouche : le FDR (Front uni pour la sauvegarde de la République et de la Démocratie). Dans leur sillage, ces deux mouvements vont entraîner les organisations de la société civile. Les organisations de la société civile sont à l'épreuve d'une sorte de désaveu au regard du rôle politique affiché qu'elles ont joué pour telle ou telle tendance. À titre d'illustration, la commission vérité et réconciliation²⁷ qui avait été mise en place par la transition a fait l'objet de beaucoup de critiques au regard des représentants de la société civile qui la composaient. L'opinion populaire reprochait à certains d'entre eux des liens politiques développés avec l'ancien régime.

Un cadre juridique

Le contexte juridique favorise aussi la création des organisations de la société civile. Ainsi, selon le registre de sortie de récépissé du MATCL²⁸, en janvier 2000: 7 447 associations existaient officiellement. En juillet 2010, on en enregistre 20.900, soit un total de 13.453 associations créées entre 2000 et 2010. Par ailleurs, la loi donne la possibilité aux associations de se transformer en ONG après une période de trois ans d'exercice attestés par les rapports d'activités et les comptes financiers annuels certifiés par un expert-comptable agréé. La demande, accompagnée de la copie du récépissé et la liste des membres, est adressée au MATCL.

La Cellule d'Appui au Développement à la Base, recensait quant à elle 585 ONG en Décembre 1999. En décembre 2010, elle enregistre 1.016 ONG fonctionnelles²⁹, soit 421 créées entre 2000 et 2010. La cellule, mise en place par ordonnance (Ordonnance N°90-15/P-RM du 15 Avril 1990 ratifiée par la loi N°90-80/AN-RM du 15 Septembre 1990), est chargée de coordonner, suivre et évaluer l'action des ONG sur le terrain. Enfin, concernant les ONG, l'État a créé un cadre de concertation annuelle, à l'occasion de laquelle, les bureaux de coordination régionale des ONG sont conviés.

Une reconnaissance sous l'impulsion des partenaires internationaux

Suite à l'accord de Cotonou entre l'Union Européenne et les Pays ACP, un programme dénommé ARIANE (Appui au Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Étatiques) a été mis en place. L'objectif de ce programme est d'appuyer et de renforcer les acteurs non étatiques notamment la Société Civile à travers un comité national pour le suivi de l'accord de Cotonou. Les OSC sont ainsi reconnues comme des acteurs à part entière du suivi de la mise en œuvre de cet accord. À partir de 2000 à 2002, l'on a assisté à une nouvelle dynamique tendant au regroupement de ces organismes en plateformes thématiques. C'est à l'issue des concertations nationales, régionales et locales qu'il a été recommandé de mettre en place un Forum des organisations de la société civile. Ce Forum est un espace informel dont la mission

²⁷ Elle est désormais appelée « commission vérité-justice et réconciliation » par les nouvelles autorités en place. Un ministère de la réconciliation nationale et du développement des régions du Nord a été créé.

²⁸ Nous avons consulté le registre, le 15 décembre 2011 au MATCL

²⁹ Les ONG fonctionnelles sont celles qui manifestent leur existence en envoyant chaque 31 janvier un rapport d'activités de l'année écoulée à la Cellule d'Appui au Développement à la Base.

fondamentale est de renforcer l'organisation interne de la société civile au Mali à travers trois plateformes constituées : la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP), la Fédération des collectivités d'ONG du Mali (FECONG) et le Comité national de pilotage des acteurs non étatiques (CNPANE). Ces quatre plateformes regroupent environ cinquante organisations faîtières qui évoluent suivant treize thématiques. L'objectif était de permettre à la société civile d'être unie dans la diversité et d'agir selon une vision partagée, du niveau national jusqu'au niveau local.

Devant la multiplicité des organisations de la société civile, elles ont exprimé le besoin de se regrouper ou de se fédérer en faîtières, fédérations, réseau, coordination, groupe pivot, etc. : « *L'organisation faîtière est un espace d'échanges, de communication et de concertation entre organisations membres et constitue un outil précieux de prestation de services*³⁰ ... ».

Ainsi, un grand nombre des OSC existant au Mali a adopté le 27 mars 2008 en Assemblée générale constitutive, la création du Conseil National de la Société Civile dont l'un des objectifs majeurs est de contribuer à l'élaboration des politiques, programmes et projets au niveau local, régional et national.

2.1.2. Typologie des Organisations de la Société Civile

Classiquement, on distingue quatre principales catégories d'acteurs au sein de la société civile (Floridi et al., 2004).

- Au **niveau 1** se trouvent les **organisations de base** (*grass roots organisations*) : les coopératives, les organisations socio économiques, les syndicats de paysans, les associations féminines, les associations de jeunes, culturelles, sportives, groupements d'intérêt commun, etc. Elles sont le plus souvent constituées sous « *l'initiative d'un groupe de personnes qui s'associent pour proposer des solutions conjointes à des problèmes du contexte local immédiat, défendre leurs droits ou améliorer leurs conditions de vie et d'accès aux services publics*³¹ » (santé, éducation, hydraulique...). Ces organismes sont souvent peu formalisés.
- Au **niveau 2** on retrouve les **acteurs formellement constitués** avec un niveau de structuration avancé. On y rencontre les ONG de développement, les organisations à but non lucratif d'accompagnement des dynamiques de développement, les associations des droits de l'Homme, les organisations syndicales, les associations de ressortissants, de migrants, les entités religieuses, etc.
- Au **niveau 3**, il y a les **organisations faîtières** : coordinations, fédérations, réseaux, etc.
- Au **niveau 4** se trouvent les plateformes et grands espaces de concertation, composés de réseaux, coordinations, etc.

2.1.3. Quelques expériences de participation de la société civile nationale

Un plaidoyer en faveur de la décentralisation

La société civile a prôné l'avènement d'un État plus décentralisé lors de la conférence nationale. Donc, il y avait cette volonté exprimée par elle d'aller vers la décentralisation. La

³⁰ World movement for democracy : « Défendre la société civile », Rapport sur les lois et réglementations régissant les organisation de la société civile au Mali, Arandane Touré, 2011, p.5

³¹ Ruedi Felber, Marie – Laure Müller, Moussa Djiré : « Le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation », étude exploratoire au Mali, Juillet 2006, p.19

société civile a toujours assuré le portage et le plaidoyer de ce processus. Au plan national, la société civile participe à la validation et même à la conception des documents relatifs à la politique nationale de décentralisation (Exemple: le programme national d'appui aux collectivités territoriales). Elle est fortement sollicitée pour accompagner les acteurs à travers la formation et l'information (Ex. : cas de l'association des municipalités du Mali).

Elle joue un rôle important dans la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi, elle est membre du panel de la réforme de l'État et de la décentralisation coprésidé par le Ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales et le Ministre de la réforme de l'État. Ce panel se réunit deux fois par an pour faire un état des lieux sur le processus de mise en œuvre de la décentralisation. La société civile est aussi membre du comité de suivi de la réforme de l'État et de la décentralisation présidé par le Premier ministre. La société civile s'est fortement impliquée dans les grands programmes de développement sectoriel. Il en est ainsi du Programme Décennal de Développement Sanitaire (PRODES), du Programme Décennal de Développement de l'Éducation et de la Culture (PRODEC), du Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ), du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (voir Cissoko, Touré, 2005).

Le Conseil National de la Jeunesse (CNJ) y joue aussi sa partition. Après sa création, le CNJ a procédé, avec l'accompagnement de l'AMDH³², la CAFO³³, etc., à des plaidoyers à travers lesquels il a demandé et obtenu des différents gouvernements la promotion de la nomination des jeunes au niveau des postes à responsabilités aussi bien dans l'administration d'État que dans les institutions de la République.

Le réseau « Réussir La Décentralisation » travaille quant à lui beaucoup sur la question du transfert des compétences. En juillet 2007, en collaboration la Direction Nationale des Collectivités Territoriales, le réseau a organisé un atelier sur l'état des lieux du transfert des compétences et des ressources de l'État aux Collectivités territoriales. Cet atelier a permis à plusieurs organisations intervenant dans le domaine de la décentralisation de faire du plaidoyer pour l'accélération du transfert des compétences et des ressources. En outre, le réseau appuie et encourage l'organisation des Espaces d'interpellation démocratique communaux.

Enfin, la Fédération Nationale des Associations de Santé Communautaires (FENASCOM) est une faîtière des associations localement implantées. Sa mission est d'aider l'État à promouvoir la santé des populations à un faible coût. À cet effet, la FENASCOM participe à l'élaboration de tous les documents de politiques publiques au Mali. Aujourd'hui, elle impulse l'exécution des politiques publiques et les activités en matière sanitaire.

La société civile a piloté un processus de plaidoyer pour l'accélération du transfert effectif de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales³⁴. En effet, le transfert des compétences et des ressources, de l'État aux Collectivités Territoriales, est par définition, la traduction opérationnelle de la décentralisation au Mali. Le transfert des compétences est consacré par la loi n°93-008, du 11 février 1993 modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Elle dispose en son article 4 : « *Chaque collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres. Tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* ». Les ressources et les moyens dont il s'agit concernent : les ressources financières, matérielles

³² AMDH: Association malienne des droits de l'Homme

³³ Coordination des associations et ONG féminines du Mali

³⁴ <http://initiatives-mali.info/spip.php?article1224>, Article publié le 6 mai 2008

et humaines que l'État utilise pour mener ces activités. Suite à un premier atelier national (18 au 21 octobre 2004), des concertations régionales ont été organisées par le département en charge des collectivités locales avec l'accompagnement du Conseil National de la Société Civile de 2006 à 2008. Les organisations de la société civile ont manifesté leurs préoccupations et attentes (cf. Rapport général de synthèse, CNSC, 2006).

Le plaidoyer avait pour but d'influencer la mise en œuvre effective du transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales en vue d'améliorer les conditions de vie des citoyens et citoyennes et d'accélérer l'opérationnalisation du processus de transfert des compétences et des ressources dans tous les domaines prévus par la Loi, de l'État aux collectivités territoriales à l'horizon 2011. Des recommandations ont été formulées, notamment :

- Le parachèvement de la mise en place de la Fonction Publique des Collectivités Territoriales ;
- L'adoption de mécanismes facilitant les passerelles entre la Fonction Publique de l'État et celle des Collectivités Territoriales.
- L'accélération du processus de dévolutions des ressources matérielles du patrimoine de l'État.
- Le transfert immédiat et inconditionnel des ressources des fonds sectoriels, au travers de l'appui budgétaire, en imposant aux départements ministériels concernés des quotas de ressources à inscrire à leur budget au titre des compétences transférées ;

Au titre des actions prioritaires menées, un plaidoyer s'organise auprès d'institutions comme l'Assemblée Nationale, le Haut Conseil des Collectivités, le Conseil Économique Social et Culturel, le Premier Ministre et les Ministres concernés, ou encore le président de la Commission Interministérielle de Pilotage des transferts des compétences et des ressources, au sujet du respect de la date butoir fixée par l'atelier national (1^{er} Janvier 2007).

Même si le processus n'a pas produit tous les résultats escomptés, on peut retenir qu'il a favorisé certaines prises de décisions notamment :

- L'instruction du Premier Ministre en 2008 pour l'opérationnalisation du transfert des compétences à tous les départements ministériels ;
- La création de cellules d'Appui à la décentralisation : déconcentration dans certains ministères ;
- L'adoption des plans triennaux d'opérationnalisation du transfert des compétences ;
- Le début du transfert des ressources dans certains secteurs comme l'éducation (plus de 17 milliards de FCFA transférées aux communes en 2010).

Un processus de concertation influant sur la Loi d'Orientation Agricole

Un processus similaire a été suivi pour l'adoption de la Loi d'Orientation Agricole. Une série de concertations se sont tenues après les États généraux du monde paysan au niveau local, régional et national. Les organisations paysannes et leurs faîtières ont participé à la conception du document de politique à tous les niveaux. On peut d'ailleurs citer à titre de contribution le document dénommé « *Mémoire paysan* » du 15 septembre 2005, validé lors de la synthèse paysanne nationale tenue à Ségou, les 12, 13 et 14 septembre 2005. L'analyse et les propositions des paysans sont présentées dans ce mémoire de manière suffisamment claire et précise pour pouvoir être prises en compte dans la rédaction de la loi d'orientation agricole et dans les textes d'application. Ce mémoire constitue un outil d'appréciation et de suivi permettant aux paysans de reconnaître de quelle manière et dans

quelle mesure leur point de vue a été pris en compte dans les décisions. À ce titre, on peut noter le rôle majeur joué par la Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP). Le processus d'adoption de cette loi et de ses décrets d'application est réputé avoir été une expérience pilote d'élaboration du « *politique par le bas* » au Mali car il est parti de la vision locale vers une vision globale.

Un rôle dans l'adoption des politiques publiques

Il faut par ailleurs, ajouter l'apport du Haut Conseil Islamique dans l'adoption des politiques sociales et familiales au Mali. Il a été créé en 1999 par arrêté du Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales suite à la prolifération des organisations islamiques après les événements de mars 1991. Jusqu'en 1999, on dénombrait environ 150 organisations islamiques, d'où le besoin ressenti par les acteurs de fédérer l'ensemble de ces organisations islamiques au Mali.

L'adoption du Code des personnes et de la famille a fait l'objet d'une vaste mobilisation sociale et particulièrement des associations à vocation islamique au Mali. Sous les auspices du Haut Conseil Islamique, les organisations de la société civile ont occupé l'espace public et se sont farouchement opposé au Code des personnes et de la famille qui avait été adopté par l'Assemblée nationale car elles n'y trouvaient pas leur compte. Cette vague d'oppositions a fini par avoir raison de la position de l'État et le texte a été soumis en relecture à l'Assemblée nationale. C'est ainsi que la première version du texte a été adoptée, le 9 décembre 2011 avec des modifications dans 51 articles.

Le cercle de réflexion CRI 2002 joue quant à lui, sur l'espace public national, un rôle de mobilisation, d'information et de sensibilisation des acteurs de la société civile pour la prise en compte de leurs préoccupations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

La CAFO est quant à elle consultée par l'Assemblée Nationale pour tout projet de loi concernant la promotion des droits des femmes au Mali. Elle a joué un grand rôle dans le processus d'élaboration du projet de code des personnes et de la famille. Elle a en outre contribué à la mise en place de la fédération des femmes rurales qui constitue une grande instance de sensibilisation, communication et plaidoyer pour ces femmes rurales.

2.1.4. La société civile: entre « *clientélisme* » et « *élitisation* » de la participation ?

Avant d'entreprendre toute analyse de fond, nous avons tenté de « *donner la parole* » à certains acteurs de la société civile dont nous reprenons ici les propos.

Pour certains acteurs « *...la société civile est un acteur indispensable dans un État car sans elle, il n'y a pas de bonne vie. La société doit se positionner et constituer un contre pouvoir face aux pouvoirs publics. Elle doit critiquer et orienter l'action gouvernementale par l'intermédiaire de la défense des intérêts des citoyens.* ». Pour d'autres, elle est qualifiée de « *quatrième pouvoir à côté des pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire* ». « *La société civile est indispensable en ce sens qu'elle constitue un contre poids pour le gouvernement. Elle exprime les besoins de la société de façon impartiale...* » (Propos recueillis auprès des acteurs de la société civile pendant nos entretiens à Bamako, 12 – 20 décembre 2011).

« Aujourd'hui, il est plus que nécessaire que les uns et les autres comprennent que la fonction d'organisme de la société civile est avant tout à but non lucratif, qu'un membre de la société civile est un citoyen tout court qui n'a aucune opinion politique sans être militant ou sympathisant et qui pourra dire en toute indépendance ainsi qu'en toute neutralité ce qu'il pense. La société civile ne doit pas être caractérisée par des prétentions de diriger ou d'être au centre des décisions politiques, elle doit avoir la conviction de travailler sans contre partie possible de la part des autorités politiques afin de garantir sa liberté d'action et de défense des citoyens. Elle doit cesser de jouer à l'avocat du diable car il est connu de tous qu'on ne peut être juge et partie. Elle doit cesser d'être un moyen de survie et de bien être de ses leaders au grand dam de la population qu'elle prétend représenter. ».

« ...Aussi modeste qu'elle soit, la société civile malienne joue sa partition dans la mise en œuvre des politiques publiques, car le Mali a pris des engagements l'obligeant à solliciter l'accompagnement de la société civile... ». « ...Un mécanisme de responsabilisation et de formation s'avère indispensable pour permettre à la société civile malienne de mener ses actions en synergie, de reconnaître ses faiblesses, de les transformer en forces et de faire face à l'essentiel. ». « ...Pour que la société civile malienne puisse jouer convenablement son rôle il faut qu'elle soit consciente de son rôle à l'avant-garde des droits et libertés sociaux, qu'elle soit crédible, dynamique et forte. ».

Il faut noter qu'au Mali, compte tenu de l'absence d'une véritable opposition politique, une société civile bien organisée avec une vision claire des options politiques peut bien influencer sur la prise de décisions dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques.

Il ressort des analyses et débats actuels, une tendance générale soutenant l'exemplarité de « l'exception » malienne en matière de participation de la société civile aux politiques publiques. Malgré tout, il convient de scruter plus attentivement le contexte général avant de tirer toute conclusion. En effet, *« les fers de lance du mouvement insurrectionnel qui a renversé le régime de Moussa Traoré en 1991 semblaient rassembler ce qui aurait pu constituer les bases d'une société civile »*. Des organisations porteuses du message du changement comme les syndicats (Union nationale des travailleurs du Mali, UNTM), notamment étudiants (Association des élèves et étudiants du Mali, AEEM), les jeunes diplômés sans emploi et deux associations pro-démocratiques qui ont encadré la lutte contre le régime de Moussa Traoré, le CNID (Comité national d'initiative démocratique) et l'ADÉMA (Association pour la démocratie au Mali), ont fonctionné comme un contre-pouvoir né du mécontentement populaire. *« Rassemblant une partie des exclus du pouvoir, ces deux dernières associations, premières formes de société civile, se sont transformées en partis politiques dès le renversement du pouvoir en place et ont profité de la manne symbolique accumulée dans le cadre de la lutte contre l'ancien système »*³⁵

En moins de 15 ans, le nombre de partis et d'associations a explosé au Mali, ce qui est apparu comme un signe de bonne santé démocratique. Toutefois, on s'est vite aperçu qu'ils s'inscrivaient eux aussi dans la course au pouvoir et aux fonds accordés aux associations par la coopération internationale.

Dès les premiers jours de la « démocratie » malienne, nous avons assisté à une *« utilisation de la société civile par les instances internationales et la classe politique malienne »*³⁶ dont le développement se trouve entravé par le « clientélisme » (Bouju 2000: 157) exacerbé par la

³⁵ Alexis Roy : « La société civile dans le débat politique au Mali », Cahier d'études africaines ; le retour du politique, N°178, 2005, p.4

³⁶ Alexis Roy, op. cit., p.5

grande pauvreté de la population. Ces réflexions sont illustrées par la faible participation électorale dont les taux vacillent entre 20% et 40% (cf. tableau 2 à l'annexe).

En termes de constat majeur, nous avons affaire à une société civile malienne structurée et bien organisée. Elle participe à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques avec souvent beaucoup d'engagement. Mais il reste entendu que ce « grand succès » mérite d'être relativisé. En effet, son implication est limitée pour la simple raison que la majorité ne maîtrise pas les éléments de politique nationale de l'État. Son action reste tributaire du niveau de formation des membres et de leur aptitude à maîtriser les politiques publiques et les choix stratégiques. Les actions sont alors le plus souvent pilotées par un petit nombre au niveau des centres urbains et les milieux ruraux ont du mal à suivre. La lutte pour le leadership au sein de ces organisations constitue un véritable handicap.

En outre, la société civile dépend fondamentalement des subventions de l'État et des programmes et projets des bailleurs de fonds. Dans la pratique, on retrouve souvent des organisations de la société civile créées pour « la circonstance » c'est-à-dire, pour capter certains fonds. Il convient de réfléchir à comment créer un environnement plus indépendant économiquement afin de permettre à la société civile de jouer son rôle d'accompagnement sans contrainte.

Certains leaders des OCS ont plusieurs casquettes. Ils sont souvent leaders de partis, élus locaux ou nationaux, de plusieurs associations, d'ONG, etc. Ce phénomène est beaucoup plus prégnant en milieu rural. Par ailleurs, ces organisations de la société civile sont marquées par une faible capacité financière et institutionnelle qui peut les rendre vulnérables aux différentes tentatives de récupération. Il faut par ailleurs craindre une instrumentalisation des processus, soit de la part de ces leaders ou acteurs associatifs, soit des projets ou partenaires, soit de la part des politiques. En tout état de cause, la tendance actuelle fait de la dimension participation de la société civile, une conditionnalité pour « lever les fonds » tant de la part de l'aide publique au développement, que des autres initiatives d'appuis sectoriels divers.

Dans ce contexte, les partis politiques n'ont pas facilité les choses. En effet, certains analystes (Alexis Roy, 2005) soutiennent la résurgence du clientélisme dont fait l'objet cette société civile. Ainsi, ils cherchent à capter « *l'ensemble des réseaux de clientèles* » et ont tous reproduit la logique de fonctionnement de l'UDMP (Union démocratique du peuple malien, parti unique de Moussa Traoré), logique de parti unique, même s'ils ne détenaient pas toujours le pouvoir. « *En ville, ils s'appuient sur des corporations professionnelles, des structures patriarcales de quartier et des groupes d'intérêts informels; en milieu rural, ils s'appuient sur les structures villageoises (associations villageoises, lignages) (Fay 1995 : 29). Les associations, la presse et les syndicats, qui agissent souvent comme des groupes d'intérêts en négociant leur soutien, s'inscrivent dans un (des) réseau(x) de pouvoir. Ces groupes, qu'on associerait normalement à la société civile, sont dès lors dépendants d'un système clientéliste lié au pouvoir, ce qui va à l'encontre du rôle efficace de « contre-pouvoir » que pourrait jouer cette société civile* ». Au même titre que Alexis Roy, nous avons du mal à comprendre si cette société civile « *influe sur le pouvoir, ce qui est son rôle, ou si elle y participe* ». Cette réflexion est d'autant plus pertinente concernant le dernier gouvernement d'ATT (2007-2012), pendant lequel on a pu constater que certains leaders d'organisations de la société civile sont passés au gouvernement³⁷.

³⁷ Le président de CRI 2002, organisation qui se réclame très « société civile » est actuellement membre du gouvernement en exercice au Mali.

En tout état de cause, le rôle la société civile ainsi clientéliste dans le contexte malien mérite d'être réinterrogé. Dans la continuité des contestations de mars 2012, le lien entre une société civile ne jouant pas son rôle de contre pouvoir entre en particulière résonnance avec les enjeux actuels qui se posent au Mali en matière de gouvernance. La compromission de certains de ces acteurs, dont on attendait un rôle de contre-pouvoir, a entravé jusque là toute tentative de contrôle de l'action publique. Sortir des stratégies de collusion pour tendre vers une collaboration franche avec les instances de la société civile est un enjeu fort pour les autorités maliennes nouvellement élues, qu'il s'agisse des mouvements associatifs tout comme des mouvements religieux dont on a pu constater l'implication active lors de la dernière élection présidentielle de 2013.

Cette difficulté d'avoir une véritable société civile, capable de critiquer la pratique étatique et de proposer, nous amène à questionner le rôle de l'État. En effet, l'État se trouve en position de redistribution des ressources, or ces organisations n'étant souvent pas autonomes économiquement, elles s'inscrivent dans une démarche de captage de fonds, en situation de « manger l'État » comme le développe Jean François Bayart. La société civile cliente ne saurait ainsi réussir ce pari de la critique objective et constructive, et par conséquent participative, aux politiques publiques. L'élitisation pose aussi le problème de l'effectivité de la participation et concoure à une sorte de « participation de luxe ». Au nom de la participation, quelques individus ne font que prévaloir leur voix en se prétextant porteurs de ceux qui n'ont pas de voix. Cela peut aussi entraîner les travers de la « participation déléguée ». Au demeurant, nous nous retrouvons avec d'un côté une accentuation de la participation de la société civile et de l'autre, une élitisation de ses cadres. Face à cela, que faire ? Réduire le nombre d'ONG, renforcer l'État, renforcer les espaces de concertation ? Pour l'instant, il reste évident que les sujets autour desquels les communautés doivent se retrouver devraient relever des préoccupations ressenties de la grande majorité et être compris comme nécessitant un apport commun. Il est préférable de renforcer les espaces de concertation tout en évitant la « perfusion institutionnelle ».

2.1.5. La société civile internationale et son influence sur les politiques publiques

La société civile internationale constitue un acteur majeur d'influence sur les politiques publiques nationales. Elle s'exprime à travers divers canaux à savoir :

- L'accompagnement en appui technique et financier ;
- La mise en débat des politiques publiques ;
- Les « subventions » des organisations de la société civile locale et même parfois internationale.

Les exemples sont nombreux mais nous n'en citerons ici que quelques uns.

Dans le cadre des politiques sectorielles, les organisations internationales et étrangères sont quasi incontournables pour la définition des politiques publiques nationales. Cela s'explique par le fait que les réformes de l'État au Mali demeurent tributaires de l'appui financier des bailleurs de fonds. Il en est de même pour la mise en œuvre de la décentralisation.

Dans le cadre du processus d'élaboration et de mise en œuvre du Programme d'Appui pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) au Mali, on peut noter l'intervention de Global Water Partnership/West Africa, le Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement (CREPA) et le PNE (Partenariat National de l'Eau). Ainsi, à travers ces partenaires, le PNE s'exerce sous forme associative de mobilisation sociale, d'échanges, d'information et d'action pour l'application des principes de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Il assure le plaidoyer pour le respect des conventions GIRE et la mobilisation de la volonté politique. Il a ainsi participé à l'élaboration du plan d'action national de gestion

intégrée des ressources en eau 2004-2007. Il a en outre organisé des conférences scientifiques sur la GIRE dans les grandes écoles et universités à Bamako (2007-2008).

Plusieurs projets sont également financés par les bailleurs de fonds pour appuyer la société civile. Il s'agit du Projet Femmes et Gouvernance locale (Éducation civique et leadership féminin) soutenu par WILDAF- FeDDAF- Mali³⁸.

On peut aussi noter à titre d'exemple, le Programme de Dynamisation de la participation de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Cadre stratégique de lutte dont la pauvreté (2007-2011).

La SNV³⁹ accompagne la société civile depuis 10 ans au Mali dans le domaine du renforcement des capacités afin qu'elle puisse jouer convenablement sa participation dans la construction d'un État de droit et le bien être de la population. Cet appui est essentiellement institutionnel et organisationnel permettant ainsi aux OSC de constituer un véritable contre poids au pouvoir public. Dans la région de Sikasso, les cotonculteurs ont bénéficié des formations en lobbying et plaidoyer en vue d'influer la Compagnie malienne pour le développement du textile (CMDT) dans le cadre de la vente du coton.

2.2. La société civile dans la région de Kayes

La région est couverte par plusieurs associations qui interviennent dans la vie publique. Leurs interventions ont des incidences aux plans économique, social et culturel. Parmi ces Associations Signataires d'Accord Cadre avec l'État⁴⁰ on retrouve :

- les ONG nationales et les ONG internationales ;
- les institutions sans but lucratif au service des ménages ;
- les associations, les groupements, les sociétés coopératives, les mutuelles.

Dans le cadre du Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile (phase 1), la Charte de Collaboration des acteurs de la société civile de Kayes (enregistrée en 2002 sous le n°0002/HCR-K du 14 octobre auprès du Gouverneur de la région) bénéficie d'un projet d'appui institutionnel et de renforcement des capacités opérationnelles. Ce dispositif vise à améliorer l'implication de la Société Civile dans la définition et la mise en œuvre des politiques et programmes de développement.

Le Forum de organisations de la société civile a organisé un atelier régional sur la participation des OSC de Kayes au processus d'élaboration du Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté 2012-2017 (Kayes les 26 et 27 mai 2011) qui a permis à la région d'apporter sa contribution aux politiques publiques nationales.

La région de Kayes étant par excellence une zone de forte migration de la population, la plupart des organisations de la société civile sont impulsées par les migrants. La société civile y est très active car elle s'est servie de l'expérience des migrants venus de France. Elle est déjà structurée mais connaît un problème de gouvernance interne des structures. En effet, les OSC sont confrontées à un certain nombre de difficultés fonctionnelles notamment : comment

³⁸ WILDAF –FeDDAF: Women in Law and Development in Africa – Femme, Droit et développement en Afrique

³⁹ SNV: Organisation internationale néerlandaise de développement à but non lucratif

⁴⁰ Plan stratégique de développement régional de Kayes 2011 – 2020, juillet 2011.

généraliser des ressources ? Comment renouveler les instances dirigeantes ? Ce qui pose de réels problèmes quant à l'innovation sociale et la légitimité des leaders. Certains leaders revêtent de multiples casquettes : leaders de parti politique, élus locaux, leader d'une faïtière, leaders d'associations de base, etc. Cela se traduit par une confusion des rôles et une complexification du statut des organisations en cause car il y a une trop grande proximité (« intimité ») entre l'homme politique et le leader associatif⁴¹.

La région de Kayes connaît, en plus des associations locales, de ressortissants et de migrants l'intervention de certains organismes internationaux comme le GRDR et autres.

Le GRDR a pour mission l'appui aux projets de solidarité internationale des établissements agricoles de la région, des collectivités rurales ainsi que l'aide aux projets portés par les migrants en France et dans le bassin du Fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal). Depuis 2009, l'accompagnement s'ouvre aux porteurs de projet de l'ensemble du territoire régional portant un projet dans la vallée du fleuve Sénégal ou dans des projets de développement agricole.

La cellule GRDR de Kayes a été créée en 1988 pour renforcer la capacité des Organisations de base dans la maîtrise de projets. Son action s'étendait sur trois cercles : Nioro, Yélimané et Kayes. La réflexion du GRDR portait sur la nécessité de travailler dans une optique régionale et thématique. Après un retrait des activités sur le cercle de Kayes en 1997, favorisant l'émergence d'opérateurs locaux, le GRDR Kayes s'est repositionné dès 2005 sur un appui régional. À partir des années 2000, la cellule GRDR de Kayes a adapté son action au processus de décentralisation et a intégré dans ses projets le lien entre les deux espaces de la migration.⁴²

Depuis novembre 2008, la région connaît la création de l'Espace migration développement en région Kayes (EMDK), à l'initiative de l'Assemblée Régionale de Kayes (ARK) au Mali. Cet espace a pour vocation d'impliquer l'ensemble des acteurs nationaux dans la réflexion sur la migration et le développement, alimentant ainsi les politiques régionales et nationales. Dans ce pays où, tout en gardant des liens forts avec leur territoire d'origine, près d'un tiers des natifs migrent vers d'autres pays d'Afrique ou vers l'Europe, il demeure essentiel de mieux maîtriser les enjeux de ces phénomènes migratoires.

Constitué de collectivités territoriales, d'organisations de la société civile, d'associations de migrants, d'ONG et d'acteurs engagés dans des partenariats de coopérations décentralisées, l'EMDK a fait le pari de la concertation multi-acteurs sur la base de valeurs partagées et d'objectifs de solidarité. L'animation du réseau repose donc sur le triptyque « idées forces de proposition, plaidoyer et actions ». Cet espace travaille à l'émergence d'une instance participative multi acteurs dédiée à la réflexion sur les politiques migratoires régionales. Il est issu d'une sollicitation de l'Assemblée régionale de Kayes à l'endroit du GRDR (Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement).

La légitimité de cet espace découle de sa représentativité, de ses compétences et de son engagement sur une thématique touchant une majorité des familles peuplant la région. En effet, par sa vocation multi-acteurs et multi-scalaires, cet espace est présenté comme facteur de décloisonnement des acteurs et de mise en synergie des dynamiques initiées par les acteurs

⁴¹ Entretien réalisé avec un partenaire (acteur international) des OSC dans la région de Kayes.

⁴² Notice de présentation du GRDR, cellule de Kayes,

associatifs et les pouvoirs publics autour de la migration en région Kayes. L'espace en question ambitionne de devenir une plateforme de concertation pluri acteurs qui permettrait à la région de Kayes de formuler un discours concerté et de faire entendre sa voie dans le processus d'élaboration des politiques migratoires nationales et internationales.

Kayes est la région du Mali à avoir ouvert la première radio rurale (RRK) en 1988 avec l'appui de la coopération italienne pour le développement.

III. Les politiques publiques migratoires au Mali

Notre démarche est de mieux comprendre le contexte de participation de la société civile aux politiques migratoires au Mali, en reliant la dimension nationale à celle spécifique au projet Espace migration et développement en région de Kayes. Ainsi, notre étude part du processus national d'élaboration des politiques publiques migratoires au Mali, pour l'analyser ensuite dans un secteur spécifique, propre à la région de Kayes`

3.1. À l'échelle nationale

Il est très difficile d'aborder l'analyse des politiques publiques maliennes en matière de migration sans procéder à une conceptualisation des dynamiques migratoires. En effet, les migrations sont des phénomènes très anciens et très complexes au Mali. On retient que les modes migratoires (internes et inter régionaux) sont tributaires des pratiques économiques « translocales » et des réseaux commerciaux étendus ainsi que de la coexistence de populations nomades et paysannes. Au Mali, la mobilité ne trouve pas son explication dans le seul facteur économique, mais elle « sert aussi de marqueur identitaire ethnique⁴³ ».

Dès l'accession du Mali à l'indépendance, la politique de l'émigration est devenue plus restrictive et les émigrés ont été appelés à revenir au pays pour participer à la construction de la nation. Plus tard, le coup d'État militaire de 1968, le durcissement politique du régime et les crises économiques provoquées en partie par les grandes sécheresses des 1970 et 1980 cumulés aux effets pervers des mesures d'ajustement structurel, ont provoqué l'exode rural et amplifié les mouvements d'émigration.

Avec la chute du régime militaire et l'avènement de la démocratisation, l'apport des migrants au développement de leur région d'origine fut reconnu politiquement. Cette option politique s'est traduite par ailleurs, par l'institutionnalisation au niveau national d'une représentation des maliens de l'extérieur sous la dénomination « Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur ». Plus tard en 2000, la Délégation des Maliens de l'Extérieur (DGME) fut créée par l'Ordonnance N°00-046/P-RM du 25 septembre 2000, de même que le Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine (MMEIA).

« Dans le discours public l'importance de la migration pour le développement du Mali dépend fortement des relations transnationales des migrants établis en France » (Sieveking N. 2009 : 7). La plus grande partie des migrations concerne la sous région (Côte d'Ivoire, Gabon, Congo, Angola, Afrique du Sdu, etc.). Les chiffres du MMEIA indiquent que 4 millions de maliens vivent à l'étranger dont 200 000 résident en Europe et 120 à 130 000 en France⁴⁴.

La migration et le développement rural prennent une importance particulière dans la région de Kayes. En effet, il s'agit de la principale région d'origine des groupes de maliens émigrés en France, qui font figure de précurseurs dans la région ouest-africaine, car ils ont initié des activités de coopération pour le développement dès les années 1970. (Sieveking, 2009, p.11). Les liens entre migration et développement dans la région de Kayes constituent la référence

⁴³ Nadine Sieveking, Dynamiques migratoires, mobilité et développement au Mali, BMZ, COMCAD Arbeitspapiere –Working paper, N° 66, 2009, p.6

⁴⁴ Idem, p.8

pour la politique nationale de codéveloppement et servent de référence pour les approches nationales de gestion politique de la migration internationale.

D'un côté, les décideurs politiques au niveau national s'intéressent peu à la migration interne (appelée exode rural) et la considèrent d'ailleurs comme un problème pour le développement local. De l'autre, la prise en compte de la migration internationale dans les politiques publiques de développement reste tributaire des relations avec la France. La France a signé avec plusieurs États africains des traités avec des accords de réadmission des migrants irréguliers. À présent le Mali s'y est farouchement opposé et a refusé de signer tout accord allant dans ce sens.

Il ressort des négociations internationales (pendant et après les sommets euro-africains de Rabat et Tripoli en 2006) que le MMEIA est le principal interlocuteur intervenant au nom du gouvernement malien⁴⁵. Par ailleurs, lors de la rencontre avec les représentants de la communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union Européenne (Bamako-Février 2007), il a été décidé de créer le Centre d'Information et de Gestion de Migrations (CIGEM) qui est officiellement ouvert le 06 octobre 2008. Sa mission est d'appuyer le gouvernement du Mali à la définition et la mise en œuvre d'une politique migratoire au Mali, *« à travers le développement d'analyses et d'outils spécifiques en collaboration avec les acteurs institutionnels et non étatiques »*.

De façon générale, les gouvernements admettent que les relations transnationales entre les migrants et leur pays d'origine sont favorables au développement. En revanche, les actions publiques et les institutions destinées à les soutenir ne sont pas à la hauteur des attentes. Cela peut être dû au fait de l'inexistence d'options politiques et stratégiques claires aux niveaux régional, local, national et international sur la question. C'est en ce sens que, lors de la conférence de l'Union Africaine à Banjul en 2006, le projet de création à Bamako, d'un Centre Africain d'Études et de Recherches sur les Migrations a été adopté.

3.2. À l'échelle de la région de Kayes

La région de Kayes est une Région d'émigration par excellence car plus de 70% de son émigration a pour destination l'extérieur du Mali. Cette émigration est répartie de la façon suivante : 1,01% vers les pays hors de l'Afrique de l'Ouest contre 0,05 à 0,43 % pour les autres régions du Mali et 1,06% vers les pays de l'Afrique de l'Ouest. La question des politiques migratoires à Kayes doit être examinée en tenant compte de l'historicité du mouvement migratoire dans la région et du rôle qu'il a joué par la suite dans le développement local, régional et national. Cela se traduit par l'introduction forte de la notion de codéveloppement et des actions des migrants pour le développement. Les relations entre les migrants et leur région d'origine ne se limitent pas au transfert des fonds, mais concernent aussi la réalisation d'infrastructures (mosquées, maisons, puits, écoles, dispensaires, etc.). Les actions collectives des migrants conduisent depuis 1983 à la création de coopératives agricoles et multifonctionnelles (Sieveking, 2009 : 30). On a en outre, assisté dans les années 1980 à des actions de coopération décentralisée pour le développement entre régions d'origine et lieux d'accueil des migrants.

⁴⁵ Nadine Sieveking, op. cit., p.12 et suiv.

Avec la décentralisation, on assista à l'ancrage politique régional de ces initiatives de développement. En effet, si la question de la participation de la société civile malienne est de plus en plus ancrée dans les pratiques de gouvernance au niveau national, la société civile est encore peu concernée par la problématique liée aux articulations entre « migration et développement ». Si la région de Kayes focalise les débats sur la migration, c'est le niveau national qui continue de centraliser toute l'approche et le débat d'élaboration sur les politiques publiques migratoires.

Il faut toutefois, signaler que toute l'étendue de la région n'est pas considérée comme migratoire par excellence. En effet, certains cercles sont réputés comme de forte migration et d'autres ne le sont pas. Les populations considérées comme les « grands migrants » sont essentiellement présentes dans les cercles situés au Nord de Kayes : Yélimané, Nioro, Diéma où les soninkés sont majoritaires. Les cercles de Kéniéba, Kita et Bafoulabe où les Kassonkés et malinkés sont majoritaires, ne sont quant à eux pas très sujets à la migration.

Paradoxalement, la région de Kayes ne dispose pas de politique régionale migratoire établie et influence peu les prises de décisions au niveau national. Les autorités régionales n'avaient pas de discours propre sur les migrations.

Au niveau national, lorsque l'État malien a décidé d'élaborer sa politique nationale migratoire en mai 2011, tout le processus se déroulait en dehors des collectivités locales car la méthodologie n'avait pas prévu d'intégrer l'échelle régionale. C'est en avril 2011 que l'Assemblée régionale de Kayes en a reçu l'information officielle. Un premier plaidoyer s'est ainsi organisé à l'attention des autorités politiques nationales pour les convaincre d'impliquer le niveau régional dans le processus. L'EMDK a alors obtenu des pouvoirs publics, son implication dans le processus. Les actions entreprises ont pour objectif de « *contribuer à une participation quantitative et qualitative des acteurs locaux aux processus décisionnels sur les migrations en région de Kayes et au Mali et à leur participation au développement régional* »⁴⁶. Elles visent par ailleurs, à améliorer la structuration de l'EMDK et consolider la démarche d'animation participative afin que les membres soient à même de contribuer effectivement aux prises de décisions sur les migrations en région de Kayes, de participer à l'élaboration des politiques migratoires maliennes et d'être reconnus comme des acteurs clefs du débat.

In fine, l'EMDK vise à alimenter les politiques migratoires régionales, nationales et participer aux débats internationaux sur les migrations.

Avec l'appui du GRDR, l'Espace Migration et développement en Région de Kayes est devenu une opportunité pilote pour les autorités régionales de construire une politique concertée en matière de migration. Ainsi, l'assemblée régionale de Kayes a entrepris de collecter systématiquement des données sur les groupes de migrants en coopération avec eux dans les différents pays d'accueil. L'objectif recherché est de pouvoir se forger une politique migratoire régionale. Cet espace est créé par délibération N°011- 002/AR – K du 08/05/2011 de l'Assemblée Régionale de Kayes. Il part du postulat que : « *La mobilité est une richesse et une ressource durable pour la région de Kayes* ». Pour ce faire, il souhaite avoir son mot à dire sur les politiques nationales et régionales dont le processus d'élaboration a été lancé par l'État malien depuis mai 2011. Il ressort aussi des réflexions de l'espace que « *les phénomènes migratoires intra africains ont longtemps suscité un intérêt mitigé auprès des*

⁴⁶ Convention SCP 02- 2010 GRDR/CFSI, p.2

pouvoirs publics qui cristallisaient leur action sur les migrations Sud/Nord. L'ampleur quantitative de la mobilité intra africaine et surtout son incidence sur l'intégration sous régionale en font aujourd'hui un maillon important des stratégies migratoires ». En prenant part au processus, l'EMDK et la région de Kayes plus globalement ont joué un rôle pionnier, car ce fut pour la première fois qu'une région alimentait le débat au Mali pour l'élaboration des politiques publiques nationales et régionales migratoires. Appuyée par la communauté des migrants maliens vivants à l'étranger, l'Assemblée Régionale de Kayes a saisie l'opportunité offerte par le CFSI à travers le GRDR (qui à son tour s'est appuyé sur les organisations de la société civile de Kayes) pour constituer une force de proposition à l'État malien. Parmi les points de débat soulevé par l'EMDK à travers cette participation, on peut retenir :

- Le rejet d'un « codéveloppement politique » qui se focalise sur la réadmission des « Maliens en situation irrégulière » dans les pays d'accueil.
- La coopération au développement ne devrait pas être conditionnée par la maîtrise de flux migratoires. Une telle démarche contribuerait à l'instrumentalisation de la solidarité internationale.
- Le développement de la région ne devrait pas reposer uniquement sur la contribution des Maliens de l'extérieur. Le développement régional est fortement tributaire de l'implication de l'État et des collectivités territoriales à travers des politiques globales de développement appuyées le cas échéant par la solidarité internationale.
- Les déterminants de la migration en région de Kayes ne peuvent pas être réduits à des facteurs économiques car l'émigration dans la région est fortement liée aux pratiques culturelles, dans ce cas de figure le « culturel » précède l'économique.

Pour mener ces réflexions un certain nombre de questions ont été soulevées à savoir :

- Comment faut-il prendre en compte la mobilité Sud-Sud dans les politiques nationales et locales? Quel rôle peuvent jouer les collectivités territoriales et la société civile dans ce processus?
- Comment valoriser cette mobilité intra africaine pour le développement de la région de Kayes?
- Comment améliorer les connaissances sur la mobilité intra-africaine en région de Kayes?
- Comment mieux structurer les associations des Maliens de l'extérieur en Afrique ?

L'Espace estime par ailleurs, que la forte mobilité de la population de la région ne peut être perçue ni interprétée sous un angle purement culturel. En réalité des motivations disparates sont à l'origine de la forte mobilité des populations de la région de Kayes. Des raisons d'ordre économiques, sociales et climatiques et culturelles sont parfois des déterminants de départ. Parler uniquement de facteurs culturels reviendrait à ignorer les personnes pour qui la migration est une contrainte et un moyen d'améliorer leurs conditions de vie et celle de leur territoire d'origine.

L'EMDK constate que de façon générale, que l'État malien se laisse influencer par les pressions des partenaires internationaux dans le cadre de la signature des accords de gestion de migration. Sa capacité de négociation s'en trouve affaiblie.

Au regard de tous ces constats l'EMDK se positionne contre la politique de l'« immigration choisie » et la signature des accords de réadmission.

Après avoir élaboré sa stratégie migratoire régionale en mars 2011, l'Espace de réflexion prend part aux débats nationaux.

Conclusion

Nous partageons l'avis d'Alexis Roy (2005) sur le fait que loin d'être abouties, les réflexions sur la société civile au Mali doivent d'abord passer par un éclaircissement de ce concept à géométrie variable. En effet, ce qu'inclut la notion de société civile n'est pas fixé (il existe des désaccords sur la place des partis politiques, des syndicats et de la société économique) ; il faudra donc tenter d'en mieux délimiter les contours. Par ailleurs, une étude approfondie de la presse, des radios privées, du milieu associatif, des ONG et des différentes formes de groupements citoyens et de leurs liens avec le pouvoir et la sphère privée permettrait un apport qualitatif dans le champ d'analyse.

D'autre part, le contexte socio politique et économique de l'État peut être une variable non négligeable dans l'orientation que les termes « société civile et participation » peuvent revêtir.

Aux yeux du FMI et de la Banque Mondiale qui influent sur la politique du pays à travers des « plans d'ajustements structurels », « *la société civile doit être le pilier qui fournira une assise à la démocratie. Dès lors, ces organismes aspirent à une libéralisation du pays qui passe par un retrait de l'État et par la privatisation des services publics et des entreprises d'État* » (Roy, 2005).

Par ailleurs, les ONG tentent de privilégier les collaborations directes avec la société civile pour supprimer les intermédiaires, ce qui risque de créer de nouvelles élites plus puissantes que les pouvoirs locaux. En effet, ces « *big men* » (Roy, 2008), principaux acteurs du développement, risquent d'entraver l'affirmation du rôle des collectivités. La société civile doit théoriquement accompagner le processus de démocratisation, qui passe par l'élection comme mode de légitimation du pouvoir. La mise en avant des « courtiers en développement » (Bierschenk & Olivier de Sardan 1993), ayant la capacité de mobiliser des ressources, se fait au détriment de la crédibilité des mairies, en invalidant d'entrée de jeu l'intérêt de ces jeunes institutions pourtant mises en place par les politiques de développement prônées et soutenues par les institutions financières internationales.

Pour le cas de l'EMDK, il reste évident que la question des migrations et leur apport dans le développement local, régional et national est ressentie comme l'affaire de tous à Kayes. Toutefois, le processus qu'il tente d'analyser, met aux prises les capacités d'organisation et de mobilisation des organisations de la société civile et d'une instance politique (Assemblée régionale) et son existence en tant que force de proposition face à l'État malien.

Bibliographie

- Accord de Ouagadougou, juin 2013, <http://maliactu.net/accords-de-ouagadougou-texte-integral/>
- **BELLINA Séverine, MAGRO Hervé et DE VILLEMEUR Violaine**, La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement?, Karthala, 2008
- Bilan et perspectives de la décentralisations au Mali, mars 2011
- **DARBON Dominique, OTAYEK Réné, SARDAN Pierre** : Altérité et identité, itinéraires croisés, Mélanges offerts à Christian Coulon ; dir., Bruyant, 2010
- Décret N° 96 – 159/P-RM du 31 mai 1996 portant institution de l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID).
- **ENGUELEGUE Maurice**, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », politique et Sociétés, vol.27, n°1, 2008
- Alain Faujas Alain, Mali : deux années de perdues !, Jeune Afrique, 19/09/2013
- **FELBER Ruedi, LAURE MULERO Marie, DJIRE Moussa**: « Le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation », étude exploratoire au Mali, Juillet 2006
- **Gestière Peter** : « Le Politique en Afrique : le haut, le bas et le vertige »
- **KASSIBO Bréhima**, «La Décentralisation au Mali: État des Lieux», *Le bulletin de l'APAD*, n° 14, *La décentralisation au Mali : état des lieux*, janvier 2007
- **KEITA Amadou**, rapport: Etude préparatoire: gouvernance générale, Ambassade du Danemark au Mali, Octobre, 2007
- **KEITA Seydou** : La contribution des maliens de l'extérieur au développement de leur pays, UNCTAD, ad – hoc expert meeting, Genève, 29 Juillet 2009.
- L'Essor du 08 décembre 2011
- Loi n°04-038/du 5 août 2004 relative aux associations en République du Mali.
- Loi N° 005 du 25 janvier 2012 portant modification de la loi N° 93 – 008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales
- Mali: la déclaration solennelle de la conférence de Ouagadougou, www.maliactu.net
- Notice de présentation du GRDR, cellule de Kayes
- OLIVIER de SARDAN Jean Pierre : Eviter un Munich sahélien, Niamey, le décembre 2012
- Processus participatif multi – acteurs de formulation d'une stratégie migratoire région de Kayes, document de projet.
- Plan stratégique : charte de collaboration des OSC de Kayes, Septembre 2011
- Rapport annuel du Médiateur de la République, 2008, mai 2009
- Plan stratégique de développement régional de Kayes 2011 – 2020, Assemblée régionale de Kayes, juillet 2011
- Rapport, HDR 2006 (données 2004) – HDR 2005 (Données 2003) pour Afrique subsaharienne
- Rapport du 3^e trimestre 2011 sur les indicateurs PARAD liés à la décentralisation, Kayes, DNCT, octobre, 2011
- Rapport de l'atelier régional sur la participation des OSC de Kayes au processus d'élaboration du CSCRP 2012 -2017, Forum des OSC au Mali, Yaya Ousmane Touré, Kayes, mai 2011
- EMDK, synthèses 1, 2, et 3 des réflexions, GRDR, décembre 2011

- **ROY Alexis** : « La société civile dans le débat politique au Mali », Cahier d'études africaines ; le retour du politique, N°178, 2005
- **SIEVEKING Nadine**, Dynamiques migratoires, mobilité et développement au Mali, BMZ, COMCAD Arbeitspapiere –Working paper, N° 66, 2009
- Soutien aux recherches en sciences sociales et humaines sur le Mali contemporain », document résumé du projet, 2010
- **TOURE Arandane**, 2011 : World movement for democracy : « Défendre la société civile », Rapport sur les lois et réglementations régissant les organisations de la société civile au Mali.

ANNEXES

Annexe 1 :
Liste des personnes et institutions rencontrées

N°	PRENOMS&NOM	STRUCTURE	FONCTION
01	Oumou Diarra,	MATCL (section vie associative, presse et audiovisuelle)	Attachée d'administration
02	Bocary Samassekou	Cellule d'appui au développement à la base (C.A.D.B)	Directeur
03	Mark Dabou	DNCT	responsable centre d'informatique et de documentation
04	Ibrahim Maïga,	Conseil National de la Jeunesse (CNJ-Mali)	secrétaire général
05	Madame Ouattara Mariam Sogodogo	RLD	Secrétaire permanente
06	Koh SAMAKE	CEK kala saba	Consultant
07	Tiémoko Souleymane Sangaré	FDS/CCA – ONG	Directeur (FDS) Président (CCA- ONG)
08	Sidi Becaye Doumbia	Secrétaire général	FENACOM
09	Abdoulaye Handane Djiteye	Radio Klédu	Directeur des Programmes/Animateur
10	Siaka Z Traoré	Radio Kaira	Directeur des programmes
11	Simbo Koly KEITA	SNV – Mali	Leader Technique à la SVN Mali, chargé de l'éducation et de la gouvernance locale
12	Anne KEITA	GIZ	Coordinatrice, secteur renforcement des capacités de la société civile au Mali
13	Nana Aïcha CISE	CAFO	secrétaire administrative
14	Tiedian BOUGOUDOGO	Chargé de programmes	ONG « Jeunesse et développement »
15	Boubacar S. SAMAKE	Ministère de la justice (Conseiller Technique)	Président du comité de l'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D)
16	Kalilou CAMARA	Haut Conseil Islamique du Mali	Secrétaire général
17	Annick NKOLO	GRDR	Bureau de Bamako
18	Mamadou Keita	CRI 2002	Secrétaire permanent

Annexe 2 :

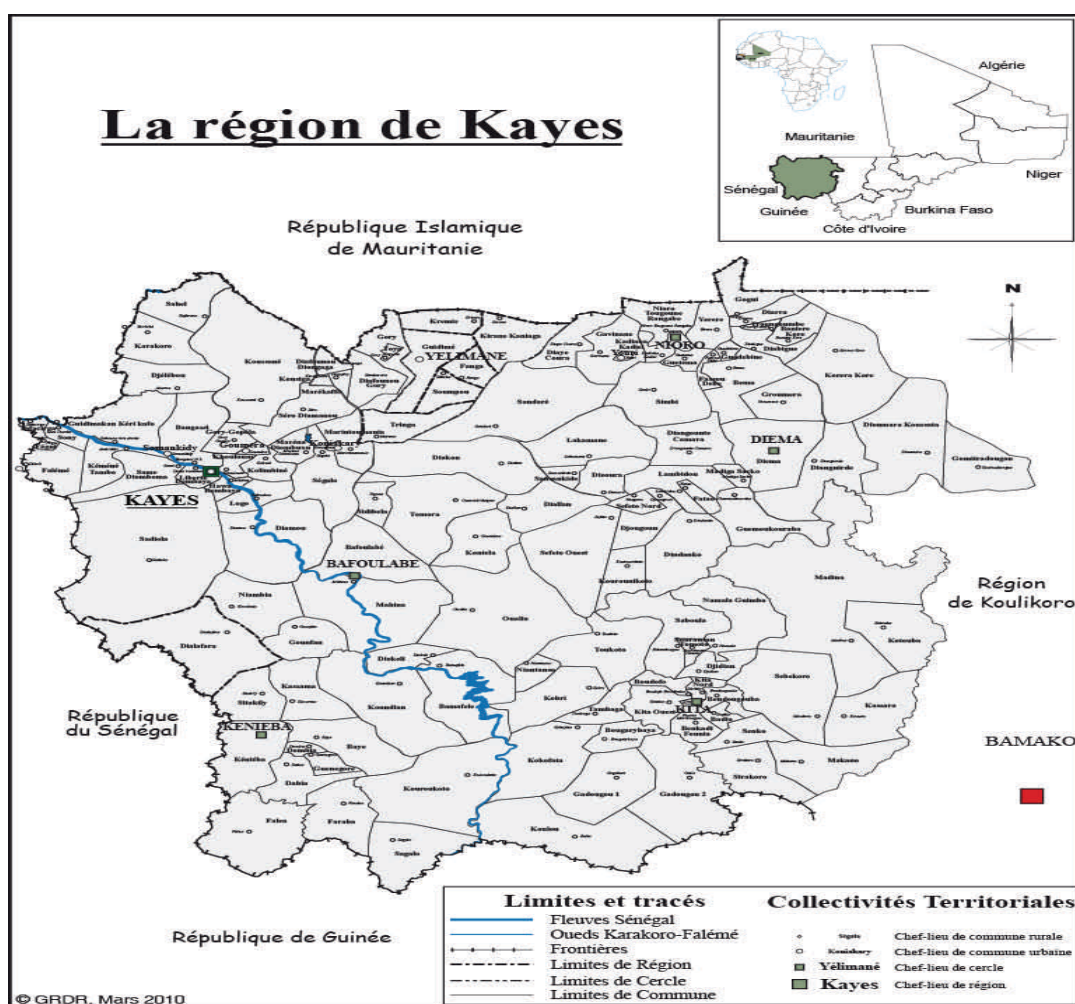
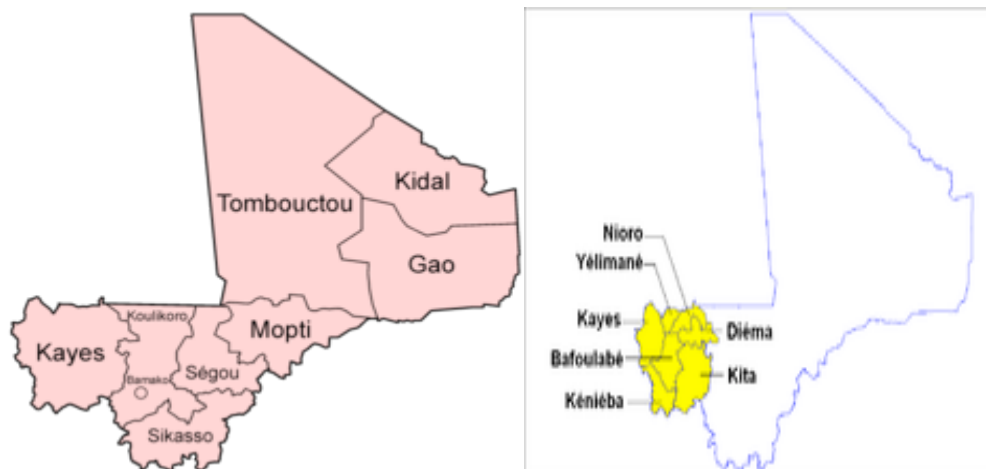
Liste des membres de l'EMDK

Typologie	Structures	localité d'origine	Adresse Email ou Nom et prénom	Telephone
Elus	ARK (Assemblée Régionale de Kayes)	Kayes	arkmali@yahoo.fr	21.52.39.54/ 21 52 28 57
	Commune de Ségala		konaresalifou6@yahoo.fr	76038984
	ACGK (Association des Communes de Guidimakan Kafo)		Mamadou Samoura	73 177 641
	CPCD (Comite de Pilotage des Communes de Diombougou)	Diombougou	Bassirou Bane	76040395
	l'ACG (Association des Communes du Gadiaga)	Gadiaga	Kalilou DIARRA	66616528
	Cadre de concertation communal (CCC)	Tambacara		
	Commune de Diafounou gory	Diafounou Gory (Cercle de Yelimanie)	Segal	75308003
	Commune de Hawa Dembaya	Hawa Dembaya (Cercle de)	Ibrahim SARR	76 37 40 00
	Commune de Samé Diongoma	Same (Cercle de Kayes)	Maire	76 01 12 84
	commune de KOLIMBINE	Kolombiné (Cercle de Kayes)	Maire	76019428
Services techniques	DRPSIAP (Direction Régionale de Plan ,Statistique, Informatique, Amenagement et Population)	Kayes	Jean DIASSANA, diassanaj@yahoo.fr	21 52 13 59
	ANPE (Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi)	Kayes		76453847
	AEK (Atelier Eole de Kayes)	Kayes	Fafere KANOUTE, faferekanoute01@yahoo.fr	76453847
	Accadémie d'enseignement	Kayes		21521038
OSC	URCAK (Union Régionale des Coopératives Agricoles de Kayes)	Samankidi Coura	ladji.urcak@yahoo.fr	76360752
	AMRK (Association des Migrants de retour de Kayes)	Kayes	amrk97@yahoo.fr	66729506
	GJA (Association Guidimakan Djigue)	Cercle de Kayes	Amara CAMARA, Salim GADEGA	
	AGED (Agence Générale d' Expertise pour le Développement)	Kayes	moussa.dao@aged-kayes.com	66 74 88 52
	AGD (Association Guidimakan Dankan)		SOUMARE	

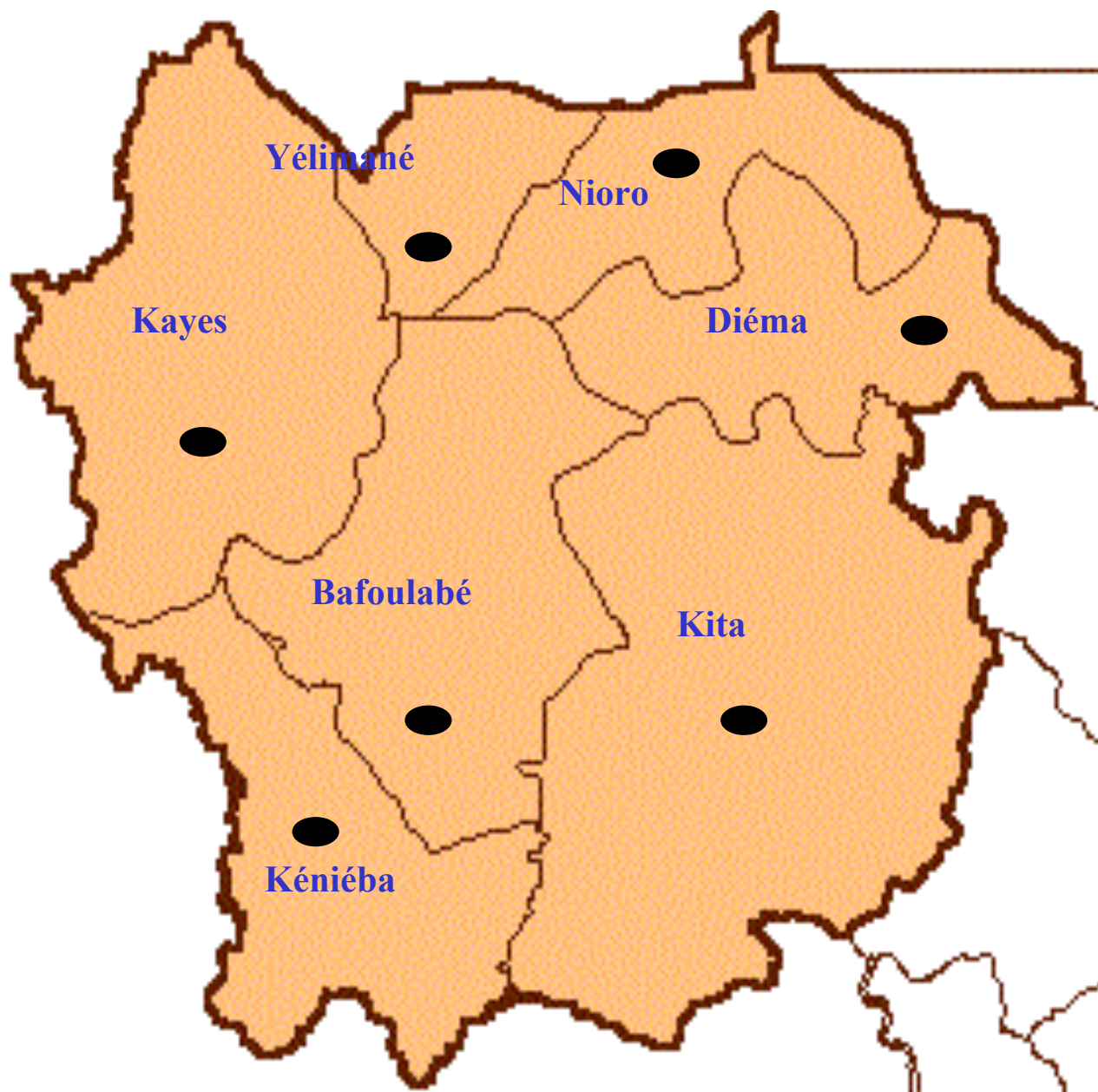
	OMRIB (Organisation Malienne pour la réalisation et le Renforcement des initiatives de Base)	Yelimané (Cercle de Yelimané)		
	SECOM Yélimané	Yélimané (Cercle de Yélimané)	koukeita@yahoo.fr	76161849
	Sycoten (Syndicat des Collectivités territoriales de Nioro)	Cercle de Nioro	Ali Badra SYLLA	66961189
	Grenier du Paysan	Kayes	gpaysan@orangemali.net	66729313
	ADD MARENA (Association Diama Djigui Marena)	Marena (Cercle de Kayes)		76173569
	ORDIK (Organisation Rurale pour le Développement Intégré de la Kolombiné)			
	AS birado Siré			75395048
	cams (Coopérative Agricole Multifonctionnelle de Somankidi coura)	Samankidi Coura	ladji.urcark@yahoo.fr	76371756
	Samba SYLLA		sambasylla@hotmail.fr	70370102
	COS (Comité d'Orientation Stratégique du GRDR(TF))	Cercle de Kayes	Demba THIAM	76474384/65975573
ONG	CAMIDE (Centre d'Appui à la Microfinance et au Développement)	Yélimané (Cercle de Yélimané)		76451797
	Radio Rurale de Kayes	Kayes		66726135
	GRDR (Groupe de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural)	Kayes	mali@grdr.org / mariam.maguiraga@grdr.org	21 52 29 82

Annexe 3 :

Cartes du Mali et de la région de Kayes



Annexe 4 :
Carte de la région de Kayes



Annexe 5 : Qualité de la gouvernance à Kayes

TENUE DES SESSIONS ORDINAIRES ET TRANSMISSION DE PROCES VERBAUX DE SESSIONS

Objectif à atteindre pour 2011: 90 %

Rubriques / cercle	Nombre de sessions Statutaires à tenir par les communes				Nombre de sessions tenues par les communes				Taux en % en 2010			
	1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total	1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total	1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total
1. BAFOULABE	13	13	13	39	13	12	5	30	100	92,31	38,46	76,92
2. DIEMA	15	15	15	45	10	15	11	36	66,66	100	73,33	80,00
3. KAYES	28	28	28	84	8	7	6	21	28,57	25,00	21,43	25,00
4. KENIEBA	12	12	12	36	6	7	7	20	50,00	58,33	58,33	55,56
5. KITA	33	33	33	99	25	18	26	69	75,75	54,54	78,79	69,70
6. NIORO	16	16	16	48	16	16	11	43	100	100	68,75	89,58
7. YELIMANE	12	12	12	36	12	12	12	36	100	100	100	100
MOYENNE REGIONALE	129	129	129	387	90	87	78	255	69,76	67,44	60,47	65,89

Sources : Commissions locales PARAD – Commission Régionale PARAD.

Résultat 1^{er} trimestre : 69,76%

Résultat 2^{eme} trimestre : 67,44%

Résultat 3^{eme} trimestre : 60,47%

Remarque : Objectif non atteint

TRANSMISSION DE PV DE SESSIONS

Objectif à atteindre pour 2011: 100 %

Rubriques / cercle	Nombre de sessions Statutaires tenues par les communes				Nombre de PV transmis par les communes				Taux en % en 2010			
	1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total	1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total	1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total
1. BAFOULABE	13	12	5	30	13	12	5	30	100	100	100	100
2. DIEMA	10	15	11	36	10	15	11	36	100	100	100	100
3. KAYES	8	7	6	21	8	1	6	15	100	14,28	100	71,43
4. KENIEBA	6	7	7	20	6	7	7	20	100	100	100	100
5. KITA	25	18	26	69	25	18	26	69	100	100	100	100
6. NIORO	16	16	11	43	16	16	11	43	100	100	100	100
7. YELIMANE	12	12	12	36	12	12	12	36	100	100	100	100
MOYENNE REGIONALE	90	87	78	255	90	81	78	249	100	93,10	100	97,65

Sources : Commissions locales PARAD – Commission Régionale PARAD.

Résultat 1^{er} trimestre : 100%

Résultat 2^{eme} trimestre : 93,10%

Résultat 3^{eme} trimestre : 100%

Remarque : Objectif atteint

ELABORATION ET TRANSMISSION COMPTE ADMINISTRATIF :

Objectif à atteindre en fin de programme : 95 %

Elaboration de Compte administratif :

	Nombre légal de comptes administratifs 2010	Nombre de comptes administratifs 2010 produits				Taux en %			
		1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total	1 ^{er} T	2 ^{eme} T	3 ^{eme} T	Total
1. BAFOULABE	13	8	0	0	8	61,54	61,54	61,54	61,54
2. DIEMA	15	10	5	0	15	66,66	100	0,00	100
3. KAYES	28	4	11	9	24	14,29	39,29	32,14	85,71
4. KENIEBA	12	6	1	5	12	50,00	8,33	41,67	100
5. KITA	33	11	13	5	29	33,33	39,39	15,15	87,87
6. NIORO	16	16	0	0	16	100	0,00	0,00	100
7. YELIMANE	12	12	0	0	12	100	0,00	0,00	100
MOYENNE REGIONALE	129	67	30	19	116	51,94	23,25	14,73	89,92

Sources : Commissions locales PARAD – Commission Régionale PARAD.

Résultat 1^{er} trimestre : 55,04%

Résultat 2eme trimestre : 78,29 %

Résultat 3eme trimestre : 89,92 %

Remarque : Objectif non atteint.

Tous les indicateurs de la gouvernance n'ont pas été atteints au niveau régional sauf celui relatif à la transmission des PV. Toutefois, Yélimané a enregistré un taux de 100% pour les trois indicateurs et Nioro et Diéma pour deux.

Difficultés rencontrées :

- Non tenue des sessions par certaines communes dans le délai ;
- Retard accusé par certains percepteurs dans l'élaboration du compte de gestion en l'absence duquel le compte administratif du maire ne peut être déposé.

Annexe 6

Les taux de participation aux différentes élections au Mali de 1992 à 2011.

Années	Présidentielles		Législatives		Communales	Observations
	1 ^{er} tour	2 ^{ème} tour	1 ^{er} tour	2 ^{ème} tour		
1992	23,59%	20,87%				Elections générales
1997	29,02%					Elections générales
1999					39,99%	Elections générales
2002	38,31%	29,99%	23,41%			Elections générales
2004					43,07%	Elections générales
2005			20,21%		19,77%	Elections partielles de Sikasso
2006			36,88			Elections partielles de Mopti
			07,86	09,48		Elections partielles Commune V
2007	36,24%		33,39%	32,19		Elections générales
2008			34,39%			Elections partielles d'Ansongo
2009			53,92%	32,24 %		Elections partielles de Bougouni
2009					44,60%	Elections générales
2009			16,04%	17,04 %		Elections partielles de Kati
2011					42,20%	Elections partielles de Toya (cercle de Yélimané)
					50,13%	Elections partielles Sandaré (cercle de Nioro)
					50,57%	Elections partielles de Bourem
					16,41%	Elections partielles Commune IV