

Working Paper
2019 • 1



Gouvernance locale au Mali et participation des migrants à la coopération internationale

Sadio Soukouna

Sadio Soukouna
Chercheure post-doctorante à l'IRD
UMR Développement et Sociétés
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Gouvernance locale au Mali et participation des migrants à la coopération internationale

Résumé :

Au Mali, hormis l'influence des associations de migrants sur la décentralisation, les élus locaux n'ont pas mené de politique spécifique en faveur des migrants. Ils ont plutôt participé aux initiatives mises en place par les bailleurs et l'État malien qui tendent à vouloir associer les regroupements de migrants à la mise en œuvre du développement des collectivités locales. Récemment, les autorités de Kayes ont manifesté, malgré un temps long d'activités de collaboration informelle avec les migrants ressortissants, une certaine résistance concernant la formalisation des relations de coopération décentralisée. Cette réaction a été particulièrement observée lors de la signature de la convention tripartite de coopération décentralisée entre le Conseil régional d'Île-de-France, le Conseil régional de Kayes et la Coordination des associations de ressortissants des cercles de Kayes en France. Ce positionnement des autorités du Conseil régional de Kayes s'inscrit dans un contexte historique particulier marqué par l'exercice de certaines fonctions régaliennes de l'État malien par les migrants. C'est principalement les raisons de cette résistance et ses déterminants que nous questionnons dans ce chapitre. Cette étude implique de porter un intérêt aux différents modes de traitement des migrants par les régimes politiques maliens depuis la période d'indépendance jusqu'à la fin de la présidence d'Amadou Toumani Touré (2002-2012). Ce contexte particulier met en lumière l'évolution des politiques administrées en faveur des migrants au Mali et leurs répercussions sur l'échelle locale. Il permet également de questionner les réactions d'opposition d'autorités régionales maliennes vis-à-vis de la participation politique des migrants. L'objectif est également d'étudier dans quelle mesure ces pratiques sont révélatrices des difficultés d'inclusion des migrants dans des dispositifs politiques à l'échelle locale au Mali.

Introduction

L'étude de la participation politique des migrants¹ maliens installés en France à des dispositifs de coopération internationale au Mali montre des réactions contrastées en fonction des niveaux de pouvoir local ou national. Au niveau de l'État, on assiste à l'émergence d'une véritable politique de valorisation dans la période des réformes démocratiques menées à la suite de la chute du régime autoritaire de Moussa Traoré en 1991. Cette politique particulière est étudiée ici comme une politique d'attention et de lien vue comme le résultat de la transformation du rapport à l'État, ouvrant la voie à une autre forme de politique envers les segments éparpillés que les précédentes stratégies de méfiance, d'indifférence ou d'abstention avaient laissé loin du centre de la nation (Stéphane Dufoix, 2010). Elle se concrétise au Mali avec la création du premier détachement ministériel associé aux Maliens de l'extérieur sous le régime du président Alpha Oumar Konaré dès 1994. Cette institutionnalisation de la migration a connu des évolutions sous les différents régimes politiques successifs. La région de Kayes, par exemple, présente un contexte historique particulier marqué par l'exercice de certaines fonctions régaliennes de l'État par les migrants installés en France. En effet, comme cela a été souligné dans les travaux de Daouda Gary Tounkara, face à l'absence de moyens financiers et humains les autorités maliennes étaient souvent dans l'incapacité d'assurer le simple entretien des investissements réalisés par les migrants :

« Dans la région de Kayes, les migrants ont financé la construction des maternités, à charge pour l'État d'y affecter le personnel qualifié. Mais faute de crédits, l'administration en était réduite à solliciter les services des sages-femmes traditionnelles » (Daouda Gary Tounkara, 2010, 155).

Ces investissements ont été réalisés bien avant la mise en œuvre de la décentralisation et l'élection d'élus locaux à partir de 1999 dans la région de Kayes. L'importance de leurs réalisations a notamment incité les architectes de la Mission de Décentralisation (MDD) (Clemens Zobel, 2005) à impliquer les associations de migrants dans les concertations villageoises menées dans le cadre du découpage communal (Stéphanie Lima, 2005). Les élus de la région de Kayes ont ainsi pris fonction dans un contexte local marqué par la reconnaissance du rôle des migrants maliens installés en France et vis-à-vis desquels, il fallait s'imposer en tant que nouvelles autorités. À l'échelle locale au Mali, hormis l'influence de la participation des associations de migrants établis en France à la décentralisation, les élus locaux n'ont pas mené de politique spécifique en faveur des migrants. Ils ont plutôt participé à la volonté des bailleurs internationaux et de l'État malien d'associer les regroupements de migrants à la mise en œuvre du développement local.

L'objectif de ce chapitre est d'étudier le positionnement et les réactions des autorités locales, suite à la mise à l'agenda politique locale de la migration au Mali. Cette réflexion s'appuie sur l'hypothèse que ces réactions participent à la dépolitisation de la participation des associations de migrants auprès des responsables locaux. Cette dépolitisation repose sur une logique qui consiste à nier vis-à-vis des membres de ces associations toute légitimité de reconnaissance dans les dispositifs de politique publique locale gérés par les responsables locaux. Afin de démontrer cela, nous nous

¹ Nous employons spécifiquement la notion de migrant dans le but d'étudier les acteurs comme agissants et inscrits dans une mobilité transnationale et pas uniquement pensés en fonction de frontières intérieures et extérieures. Voir (Abdelmalek Sayad, 1999).

référons à l'exemple concret du dispositif de coopération décentralisée entre le Conseil régional d'Île-de-France, le Conseil régional de Kayes et la Coordination des associations de ressortissants de Kayes en France (Caderkaf). L'étude de ce dispositif institutionnel de coopération s'avère nécessaire en raison de la composante migration-développement ayant permis de créer un cadre de partenariat tripartite entre les autorités locales françaises, maliennes et les migrants.

En effet, la région de Kayes principale zone de provenance des migrants maliens dont les ressortissants ont constitué pas moins de 385 associations recensées en France en 2012 (Sandrine Mesple Soms et al, 2013), est l'une des premières régions maliennes à avoir formalisé, par le biais d'une convention, ses relations de coopération en lien avec les migrants originaires de la zone. Cependant, l'étude de ce phénomène révèle d'abord, comme nous le verrons, des rapports de force et des conflits entre autorités locales et migrants. Cette réalité incite d'abord à questionner le contexte politique malien afin de comprendre les modes de traitement différenciés de la migration par les autorités locales ou nationales. Elle nécessite ensuite, de s'intéresser aux différents facteurs endogènes et exogènes qui sont à l'origine de la décision des autorités maliennes d'associer les associations de migrants à leur dispositif de coopération internationale.

Les fondements historiques des représentations politiques maliennes contrastées à l'égard des migrants

Au Mali, le type de traitement politique administré à l'égard des migrants s'est caractérisé par une certaine particularité en fonction des différents régimes politiques. Les leaders de ces régimes ont pris fonction sous le soleil des indépendances² et les premières mesures mises en place sont le résultat d'un désintéret des décideurs politiques maliens vis-à-vis des migrants (Gregory Mann, 2015).

Au début de la période d'indépendance, le premier régime de Modibo Keita (1960-1968) a fait le choix du socialisme comme fondement de la construction nationale (Ophélie Rillon, 2011). Les travailleurs immigrés étaient considérés comme des « *Tiolos* », c'est-à-dire des « fuyards » en langue bambara. Le retour au pays natal et le travail de la terre ont constitué à l'époque les deux principaux mots d'ordre du régime (Daouda Gary Tounkara, 2010, 148). Cette politique de maintien de la main d'œuvre sur place a été concomitante à la stigmatisation des émigrés dont la figure faisait l'objet d'un discours politique méprisant émanant des gouvernants. Cependant, la perception des migrants s'est progressivement améliorée sous les régimes politiques suivants en fonction de la reconnaissance de leurs qualités de :

« citoyens expatriés susceptibles de soutenir la croissance économique nationale par leurs flux financiers en direction des villages de départ des travailleurs » (Daouda Gary Tounkara, 2010, 149).

En effet, peu à peu l'appellation « Maliens de l'extérieur » a remplacé le terme péjoratif « Tiolos ». Cette dynamique a été amorcée sous le régime militaire de Moussa Traoré qui s'est inscrit dans la double posture de valorisation et de maintien de la figure menaçante des migrants. Ce phénomène s'est particulièrement opéré dans le contexte d'émigration des jeunes en provenance de zones rurales. Le régime de Moussa Traoré a mené une campagne politique de sensibilisation concernant le potentiel impact négatif de l'émigration des jeunes ruraux sur la production agricole. En parallèle,

² Titre du roman d'Amadou Kourouma, le jeu de mots soleil traduit du Malinké renvoie à la fois aux différentes notions « jour » ; « ère » ; « époque ». Voir (Ahmadou Kourouma, 1995).

une logique soupçonneuse du régime militaire a émergé vis-à-vis des associations villageoises de développement de loi 1901 qui se sont développées à partir de 1981. Les membres de ces associations ont fait l'objet de pressions exercées par les administrateurs qui les confrontaient à d'énormes difficultés dans la mise en œuvre de leurs actions dans les villages d'origines. Ces contraintes administratives reposaient en réalité sur une paranoïa du régime qui voyait à travers la figure des militants associatifs de potentiels opposants politiques qu'il fallait contrôler (Christophe Daum et al, 2005). Cette représentation particulière, comme nous le verrons plus tard, n'a pas complètement disparu et continue d'exister dans le discours des migrants à l'encontre de leurs autorités locales.

Enfin, le début des années 1990 a représenté un tournant décisif en faveur de la prise en compte politique du rôle des migrants maliens avec l'instauration du multipartisme et du pluralisme politique. Les différents gouvernants politiques ont montré une réelle volonté d'institutionnaliser les différents aspects liés à la question de l'immigration. Cette politique d'attention et de lien a constitué une rupture vis-à-vis de la méfiance et de l'indifférence manifestées par les régimes politiques précédents. Les aspects concernant la migration étaient auparavant gérés par un seul organe du ministère des Affaires étrangères, nommé la Délégation générale des Maliens de l'Extérieur (DGME) créée en 2000. Cette institution était l'unique cellule chargée de s'occuper de la gestion des Maliens de l'extérieur. À partir de 2002, elle a partagé cette fonction avec un ministère délégué créé en 2002, puis avec un ministère entier qui émerge en 2004, portant la dénomination du Ministère des Maliens de l'extérieur. Les principales missions qui lui ont été attribuées sont : le développement de la politique nationale en matière de protection des Maliens de l'extérieur, la défense de leurs intérêts, la valorisation du capital humain et financier de la diaspora. À côté de ces organes gouvernementaux orientés vers les migrants maliens, d'autres institutions initiées par les partenaires techniques et financiers se sont développées lors du mandat du président Amadou Toumani Touré (ATT).

Parallèlement à cette dynamique de restructuration administrative et de foisonnement d'institutions en charge des Maliens de l'extérieur, Amadou Toumani Touré a porté une attention particulière aux investissements et aux transferts de flux financiers générés par les ressortissants maliens de France. Conforté par l'importance de ces transferts il s'est définitivement opposé en 2009, au terme d'une résistance longue de plusieurs années³, à la signature des accords français de gestion concertée des flux migratoires au Mali. Leur négociation a été initiée avec les mêmes acteurs maliens impliqués dans la mise en œuvre du codéveloppement au Mali. Les clauses de ces accords stipulaient l'entente des deux parties sur un quota de 1500 migrants maliens à régulariser par an et en contrepartie, l'expulsion d'un nombre massif et illimité d'immigrés sans-papiers maliens en France. Les principales raisons du refus malien évoquées par les représentants de l'État ont été : « *la prise en compte des intérêts des compatriotes maliens en France* »⁴ et la crainte : « *d'avoir toute la diaspora malienne sur le dos* »⁵. Enfin, cette décision a permis de montrer l'intérêt des administrateurs du régime d'ATT pour les Maliens de l'extérieur et pour la manne financière qu'ils ont injectée dans le développement de certaines régions comme Kayes (Sadio Soukouna, 2011).

³ Selon Bassirou Diarra, le comité franco malien de coopération s'est retrouvé dès ses débuts en 2002 à discuter des modalités de gestion des flux migratoires.

⁴ Entretien avec Bassirou Diarra, conseiller technique du président Amadou Toumani Touré sur la migration, rencontré à Bamako en avril 2011, durée d'entretien : 1h30.

⁵ Entretien avec Bassirou Diarra. Cité.

Après avoir défini le rôle de l'État et les logiques qui sous-tendent l'évolution des politiques d'attention (Stéphane Dufoix, 2010) vis-à-vis des migrants au Mali, nous effectuons à présent un changement d'échelle du national au local afin de cerner les types de rapports différenciés établis entre les migrants et leurs autorités locales.

La participation politique des migrants dans la région de Kayes en question : entre opposition et soupçons d'ingérence

La convention tripartite de coopération décentralisée entre les Conseils régionaux de Kayes et d'Île-de-France et la Coordination des associations de migrants de Kayes (Caderkaf) a été signée le 31 mars 2010 dans le but de formaliser le partenariat établi entre ces acteurs pour la mise en œuvre des actions de développement de la région de Kayes. Afin de comprendre le fonctionnement de cette configuration partenariale, nous avons mené des enquêtes de terrain dans la région Ile-de-France et à Kayes en 2013 et 2014. Nous avons pu constater que face à la volonté des migrants de voir formaliser leurs relations de coopération, les autorités de Kayes ont plutôt adopté de la résistance. Leur positionnement a d'abord été mis en évidence par les autorités du Conseil régional d'Île-de-France et par les migrants de la Caderkaf, puis elle a été vérifiée auprès des autorités du Conseil régional de Kayes. Deux principales logiques ont découlé des différents raisonnements qui ont permis d'une part, de cerner les facteurs d'opposition entre les migrants et les autorités de Kayes. D'autre part, la crainte d'une ingérence des migrants dans les affaires locales est apparue au nombre des motifs de résistance des autorités régionales concernant la participation des associations de migrants à leur coopération décentralisée.

Les facteurs d'opposition entre migrants et élus locaux

Face à la reconnaissance de la Caderkaf comme structure associative de représentation régionale des migrants de Kayes et au projet des responsables du Conseil régional d'Île-de-France de l'inclure dans leur partenariat de coopération décentralisée avec la région de Kayes, c'est une première réaction d'opposition qui a émané du Conseil régional de Kayes.

« Oui il y a eu un intérêt exprimé, mais de là à signer avec la région de Kayes... J'ai eu des échos à ce que ça a été douloureux pour la région de Kayes. La région de Kayes ne voulait pas cette ingérence. »⁶

Les propos de ce responsable du Conseil régional d'Île-de-France permettent de voir à quel point l'idée d'associer les migrants au dispositif de coopération n'a pas été facilement acceptée par les autorités de Kayes.

Pourtant, en amont des premières élections communales de 1999, les migrants figuraient déjà parmi les acteurs investis dans le développement local à Kayes. Ce cadre d'initiatives entre l'État central et le pouvoir local traditionnel manquait dans le pays marqué par trente années de centralisme administratif et politique (Céline Thiriot et al, 2015). Il a été comblé par les associations de ressortissants à travers leurs nombreux investissements, ce qui explique pourquoi ils ont été concertés sur leurs territoires de vie dans les foyers, au consulat ou à l'ambassade malienne en France, au moment de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali. Néanmoins, cette implication des migrants n'a pas été sans source de tensions dans leurs relations établies avec les autorités

⁶ Homme de la quarantaine, rencontré en janvier 2013, nous avons anonymisé l'enquêté conformément à sa demande. Durée d'entretien : 1h.

locales élues. Ces tensions se sont particulièrement exprimées dans la coexistence de ces différents acteurs au sein d'un cadre d'intervention commun à Kayes.

En effet, selon Stéphanie Lima, l'émergence d'un nouveau contexte de communalisation à la suite des premières élections municipales de 1999 a créé un cadre obligeant les migrants et leurs autorités à travailler ensemble. Cette logique a d'abord impliqué la hiérarchisation des rapports entre migrants et autorités :

« la question du devenir des migrants dans ce nouveau contexte qui bien que les migrants disent souvent « avoir fait la décentralisation » eux-mêmes pendant longtemps, les place sous la tutelle du Conseil communal » (Stéphanie Lima, 2005, 17).

Cette évolution a donc induit une transformation des modes d'intervention des associations de migrants dans leurs zones d'origine, désormais placées sous l'autorité de nouveaux élus et de nouvelles réglementations, avec notamment la mise en œuvre des programmes de développement communaux au début des années 2000. En effet, au moment de leur élection pour un mandat de cinq ans, les pouvoirs transférés par l'État aux communes concernaient des domaines dans lesquels les migrants s'étaient déjà investis. Parmi ces domaines, figurent l'éducation de base, la santé communautaire, l'hydraulique villageoise et les pistes rurales (Christophe Daum et al, 2005, 111). Il a fallu créer un cadre de concertation locale réunissant les migrants et leurs autorités. Malgré cela, et selon un ancien sous-préfet et chef d'arrondissement de la commune de Tambacara, leurs relations traduisaient souvent des mésententes à l'origine de l'opposition entre élus et migrants dans la mise en œuvre des projets des associations.

« Ils ont construit neuf classes, de la première année à la neuvième année. Des classes extraordinaires financées par les ressortissants. À l'ouverture, ils sont venus me voir à mon bureau, une forte délégation, je les reçois. Ils me disent, on est venus chercher des enseignants [Rires]. J'ai dit, mais comment ça ? Ils ont dit non ! Eux, ils voient que depuis qu'eux-mêmes ils sont petits les enfants vont étudier loin du village. Donc eux, ils ont plus de ressortissants que de villageois et ils ne veulent plus que leurs enfants aillent là-bas. Eux-mêmes ils ont construit leur école [Bambara traduit]. « Vraiment, c'est la rentrée, il faut que je leur donne un professeur d'école. Même si c'est trois maitres d'école, au moins avec ces trois enseignants, il faut qu'on commence ». J'ai dit, c'est très très bien ! Ça démontre que vous vous avez souci du développement de votre village, cependant, ce n'est pas comme ça. Alors j'ai dit qu'il y a une procédure concernant la construction de l'école. On ne se lève pas comme ça pour construire. Il y a les normes de construction qu'il faut respecter. Ensuite, c'est après avoir construit l'école qu'on engage la procédure de recrutement en tout cas d'affectation d'enseignant. Donc moi je crois que ce qu'on va faire, c'est de faire en sorte que pour l'ouverture prochaine... Ils ont dit [traduit du Bambara], « il n'y a pas question, ça ne se fera pas ! Commandant ça ne se fera pas ». Je leur ai dit ça ne se fera pas ? Ils ont dit non. « Que tu le veuilles ou pas, notre école ouvrira ses portes ». Ah j'ai dit bon les choses me dépassent (...)»⁷.

Les propos de cet ancien élu de Kayes montrent le rapport d'opposition au sein du cadre de concertation entre élus et migrants pour la mise en œuvre des projets des associations. Contrairement au discours de l'élue, cette opposition traduit plutôt la difficulté d'adaptation des

⁷YK, ancien sous-préfet et chef d'arrondissement de la commune de Tambacara. Entretien réalisé à Bamako le 15 avril 2013. Durée d'entretien : 1h26.

pouvoirs locaux aux projets réalisés par les migrants. En effet, avec l'arrivée des nouvelles autorités, les migrants ont été contraints de déléguer la gestion des infrastructures qu'ils ont créées, notamment les centres de santé communautaires (CSCOM) et les écoles. Néanmoins, les aspects matériels tels que l'entretien et la maintenance de ces structures ont été confiés aux associations de migrants (Christophe Daum, *ibid.*). Face à cela, c'est le peu de moyens mis à la disposition des équipements sociaux construits qui a été dénoncé par les migrants. Ces confrontations entre migrants et autorités aboutissaient généralement à des négociations qui montrent finalement comment les migrants et leurs élus sont parvenus à travailler ensemble au moyen de compromis pour pacifier les relations entre communes et associations de migrants, toutes deux définies comme des instances d'initiatives collectives (Christophe Daum, *ibid.*).

Par ailleurs, en ce qui concerne les migrants, un second argument a été mobilisé pour expliquer les tensions existantes avec les autorités locales. Il traduit le rapport de rivalités politiques entre les migrants et les élus à Kayes.

La crainte de la figure d'opposants politiques locaux des migrants

En effet, lors des premières élections communales de 1999, certains migrants de retour à Kayes ont été élus maires, puis ont par la suite remporté les voix des populations de leurs communes d'origine lors des élections de 2004 (Christophe Daum, *ibid.*). L'exemple de l'élus Moussa Cissé est illustratif en raison de son rôle important dans la création de la commune de Maréna Diombougou. En effet, il s'agit d'un migrant malien de France qui est retourné à Kayes en 1987, mandaté par les membres de son association en tant que salarié pour la gestion et l'animation du centre de santé créé en 1980 au profit de quatre villages du Diombougou (Marc Totté, 2003, 253). Son association nommée Diama Djigui est à l'époque l'une des premières à avoir mis en place des activités intervillageoises de développement regroupant au début un nombre restreint de villages. Leurs réalisations ont été nombreuses et importantes⁸ de manière à favoriser un fort ancrage de l'association dans la vie des villages (Marc Totté, *ibid.*). Lors des concertations de découpage communal à Kayes, une entente s'est créée entre ces différents villages qui se sont ralliés à quatre autres villages limitrophes⁹, ce qui a finalement permis de créer la commune de Maréna Diombougou¹⁰. Moussa Cissé, du fait de son investissement en tant que technicien de développement dans la commune, a acquis une certaine influence lui permettant de se présenter aux premières élections communales de 1999. Au terme d'oppositions internes au sein de l'association Diama Djigui, notamment entre « *deux modes de gestion du pouvoir néopatrimonial et développementiste* »¹¹, Moussa Cissé est finalement parvenu, grâce à sa popularité auprès des populations, à briguer un mandat de maire, puis de député. Cette trajectoire particulière montre comment les frontières peuvent être floues entre le profil de migrant et celui de responsable local.

Par ailleurs, les partenaires techniques et financiers sont également venus impulser la politique de valorisation des migrants auprès des autorités locales maliennes.

⁸ L'un des premiers projets de grande ampleur a été initié dans les villages en 1993 en collaboration avec une ONG du Nord. Il s'agissait d'un programme de développement intégré planifié sur trois ans et disposant d'un budget de 3,2 millions de FF.

⁹ Il s'agit de Diataya, Salamou, Niamiga et Banaya. .

¹⁰ Regroupant environ 15 000 habitants selon (Marc Totté, 2003)

¹¹ Marc Totté, *La décentralisation en Afrique de l'ouest, op. cit.*, p. 258.

Entre résistance et allégeance des autorités de Kayes face à l'injonction de participation des migrants à la coopération décentralisée

En dépit des différents rapports d'oppositions et de rivalités évoqués précédemment, le refus des autorités régionales de Kayes concernant la formalisation des rapports de coopération avec les migrants a été expliqué en fonction d'autres logiques. D'abord dans la gestion du développement, ces acteurs ont collaboré soucieux de drainer les programmes de développement des bailleurs vers la région de Kayes. C'est également autour de ces activités qu'une proximité s'est établie entre eux, permettant ainsi de mettre de côté les logiques concurrentielles au profit de la captation des ressources du développement. Avec la décentralisation les migrants ont été associés au cadre d'élaboration des Plans de développement social, économique et culturel (PDSEC)¹² des communes à Kayes à partir de 1999. Selon un leader associatif de Yélimané, cela a consisté à participer à la définition du plan de développement des communes :

« Ces programmes, le maire et son équipe consultent la population en disant voilà, dans les trois ans ou dans les un an ce que nous voulons faire. Et ils nous demandaient nos avis ici aussi, ça a trouvé que nous aussi on avait déjà avancé puisqu'on avait déjà nos priorités et on les envoyait. On les confrontait, on prenait des priorités qui restent dans la besace de la mairie, les PDSEC sont bâtis à partir de là »¹³.

C'est donc une alliance qui a été établie entre migrants et autorités maliennes autour des questions de développement local. La volonté des migrants de renforcer leur rôle auprès des autorités françaises et maliennes s'est concrétisée avec la création de la Caderkaf. Cependant, cette vision diffère de celle des autorités de Kayes qui, selon un représentant de la Caderkaf, ont vu l'ouverture de la coopération décentralisée aux migrants comme une forme d'ingérence :

« Au début, lorsqu'on avait voulu créer la coordination Kayes était réticent. Parce qu'ils nous l'ont dit directement, on veut créer la Caderkaf pour venir leur empêcher de faire ce qu'ils doivent faire. Pour eux, on est directement des concurrents. On leur a fait comprendre que la Caderkaf ne se crée pas pour poser des obstacles à la région, au contraire, nous, nous venons en appui de ce que vous décidez, de ce que vous voulez faire et si possible si nous pouvons enrichir vos réflexions, nous sommes là pour ça. Nous sommes un appui et non un empêchement. Au début c'était tendu hein, parce qu'ils ont mal apprécié quand même. Le jour où on a signé la convention [de partenariat] lors du comité mixte, on voyait que la délégation de Kayes était sur la défensive. »¹⁴

À côté de l'avis de ce leader associatif, les responsables s du Conseil régional de Kayes ont justifié leurs réactions en fonction d'une crainte des éventuels effets de la formalisation des relations de partenariat avec les migrants.

« Pour l'intégration de la Caderkaf, il fallait faire une délibération. Au contraire, nous avons toujours pensé qu'on devait avoir des représentants là-bas. (...). Même aujourd'hui, il y a des divergences, des difficultés, des petites incompréhensions entre la Caderkaf et nous. Nous, nous estimons que les

¹² Programme établi sur une période de cinq ans et qui prévoit la réalisation d'infrastructures sociales de base pour la fourniture des services de base aux populations locales.

¹³ D. C., président de l'association des ressortissants du cercle de Yélimané. Cité.

¹⁴ Entretien avec un membre du bureau exécutif de la Caderkaf, rencontré en janvier 2014 en région parisienne. Durée de l'entretien : 2h.

migrants sont compliqués et difficiles. Au départ, on ne savait pas que c'était difficile (...). Ce qu'on peut savoir dans un cadre formel, ce n'est jamais pareil dans l'informel, c'est-à-dire de l'amitié, des connaissances. Les migrants quand tu es Malien et que tu pars en France, tu es chouchouté. Mais à partir du moment où ça devient un partenariat formel, ce n'est plus forcément le parent qui vient. Au départ, il n'y a pas eu de réticence en fait. Il y a eu de la lenteur et il y aura toujours de la lenteur ici »¹⁵.

Ce responsable a eu recours au motif de la lourdeur bureaucratique de l'administration pour expliquer la réticence des élus de Kayes concernant la signature de la convention tripartite de coopération avec les migrants. En parallèle, il a mis en évidence les représentations négatives concernant la nature formelle des relations avec les migrants. Elles ont principalement traduit la complexité et les difficultés que ces relations impliquent pour les responsables de la région. Les objectifs de la convention tripartite permettent de mieux comprendre cette vision des autorités de Kayes. En effet, ils placent dans un rapport partenarial d'égal à égal les migrants de la Caderkaf, les autorités de Kayes et de la région Île-de-France. Les termes de l'accord tripartite de coopération impliquent notamment :

« associer pleinement la Coordination des associations de développement des cercles de la région de Kayes en France aux échanges et prises de décisions sur les orientations futures de la coopération décentralisée entre les deux régions »¹⁶.

À côté de cette crainte concernant la participation des migrants à la prise de décisions, les raisons des réticences de Kayes ont été expliquées par une autorité malienne en fonction de la vision d'ingérence des migrants vis-à-vis du dispositif régional de coopération décentralisée.

« Ça se comprend parfaitement. C'est-à-dire que ça, c'est quand même. Le Conseil régional est une institution. La manière dont la coopération est dite par les textes de loi, c'est une coopération entre institutions. Le fait d'accepter, c'est par la volonté des deux institutions qu'on va accepter une association de loi 1901 qui n'est pas une institution et surtout d'aller à la signature d'une convention tripartite. En réalité, c'était là le problème, c'était des questions de texte. L'autre aspect aussi, c'est cette réappropriation de la chose parce que le Conseil régional pour un premier temps, moi quand je venais en 2011, c'était le problème. Le Conseil régional disait la région Île-de-France c'est notre partenariat, on n'a pas besoin d'avoir quelqu'un d'autre sur le partenariat...ni d'impliquer quelqu'un d'autre sur le partenariat »¹⁷.

La demande française d'ouverture de la coopération décentralisée aux associations de migrants a donc été considérée par les autorités de Kayes comme une forme d'intrusion dans leur coopération. Elle a également permis de voir la nature du rapport de domination entre autorités avec notamment les élus de Kayes qui ont dû faire face à l'injonction de participation des migrants.

Par ailleurs, la vision des migrants concernant les réticences des autorités de Kayes a plutôt mis en lumière une volonté de contournement d'acteurs susceptibles de contrôler les modes de gestion des financements de la coopération.

¹⁵ F. S., secrétaire général du Conseil régional de Kayes. Cité.

¹⁶ Comité mixte de coopération, Paris, 2-3 mars 2011.

¹⁷ Entretien avec G. C., chargé de mission au Conseil régional de Kayes. Cité.

« Parce que Kayes savait très bien qu'à un moment donné la région [Île-de-France] avait commencé à douter. Ça, c'est entre nous. La région avait commencé... même aujourd'hui la région doute même de la gestion financière allouée à la région de Kayes. Comme ils n'ont pas de preuves palpables et que des fois, ils ont du mal à comprendre même les contours de la gestion budgétaire de Kayes. Donc, des fois si ça ne va pas, ils nous font appel et nous directement on peut faire pression sur nos confrères là-bas qui eux parce qu'en essayant de faire des choses, ils se doutent un peu et voilà. »¹⁸.

Selon ces propos, les réticences des autorités de Kayes sont fondées sur la crainte de contrôle de la coopération de la part du partenaire français par le biais des migrants. Cette question traduit une éventuelle intermédiation des migrants au profit du contrôle des autorités maliennes. L'éventualité apparaît dans le discours des autorités françaises comme un moyen de régulation et de contrôle de la coopération avec Kayes.

« La posture de la Caderkaf nous a plu du fait qu'ils sont vraiment citoyens sur le double espace, contribuables quasiment sur le double espace, et du coup ils ont une posture et une légitimité différente de nous région Île-de-France et Conseil régional de Kayes. C'est comme citoyen qu'ils comptent et ils peuvent demander des comptes concernant l'utilisation de l'argent public de la région Île-de-France, son efficacité par rapport à tout ce qui a été délibéré en faveur de la région de Kayes. Et aussi ils ont cette légitimité de demander des comptes au Conseil régional de Kayes. J'ai observé que ça fait beaucoup bouger les choses. Parce que nous, on est dans une posture un peu diplomatique alors qu'ils sont beaucoup plus chauds les membres de la Caderkaf. Ça dynamise énormément le partenariat. Si on a une difficulté, sur un projet, on peut être sûrs qu'à son niveau la Caderkaf va faire bouger les lignes »¹⁹.

Les migrants sont évoqués ici comme un groupe d'influence vis-à-vis des autorités Kayésiennes du fait de leur capacité à leur demander des comptes contrairement aux autorités françaises. Ces dernières ont en effet vu au travers de la participation des migrants à leur coopération le moyen de leur déléguer le rôle de contrôle des autorités de la région d'origine, mais aussi de justification de l'utilité de l'action française de coopération décentralisée dans la région de Kayes.

Face à une telle logique, il est à présent utile de s'interroger sur les principales raisons qui ont incité Kayes à signer la convention tripartite de coopération et dans quelle mesure malgré cette décision des tensions subsistent toujours entre autorités et migrants.

Relations de méfiance et position marginale des migrants dans le fonctionnement de la coopération tripartite à Kayes

Les tensions apparues dans les rapports entre les migrants et les autorités de Kayes ne se sont pas complètement dissipées à la suite de la mise en œuvre de la convention tripartite de coopération décentralisée. Afin d'expliquer les formes qu'elles ont prises et les conflits qu'elles créent entre migrants et autorités, nous étudions l'écart existant entre le contenu et les conditions de mise en œuvre de cette convention tripartite. Elle aborde plus spécifiquement la :

¹⁸ Un représentant associatif de Kayes en France. Nous avons anonymisé l'enquête conformément à sa demande.

¹⁹ A. D., Chargé de mission au Conseil régional d'Île-de-France. Cité.

« réaffirmation de la volonté de l'Assemblée régionale de Kayes²⁰ de créer et de maintenir des liens de partenariat féconds basés sur la responsabilisation et la confiance réciproques » (Conseil régional d'Île-de-France, 2013).

Néanmoins, l'étude des interactions entre migrants et autorités n'a pas abouti à une logique de confiance réciproque. C'est plutôt l'absence de confiance entre les différents acteurs qui a été constatée par les uns et les autres. Selon un responsable du Conseil régional de Kayes :

« La Caderkaf pense qu'on ne les associe pas trop, qu'ils ne sont pas informés de ce que nous faisons, qu'on n'a pas un discours cohérent, qu'on est lents dans la mise en œuvre de certaines actions. Nous, nous pensons que la Caderkaf est dans la mesquinerie, dans les petits détails, bon pour moi, c'est vraiment des incompréhensions de collaboration de départ. La Caderkaf souhaite que si on part en mission que ça ne soit pas la région Île-de-France qui les informe que ça soit nous-mêmes qui les informions. Il y a des petites choses de ce genre qui peuvent les choquer. Moi je leur ai dit : on est dans un partenariat à trois, peu importe celui qui vous informe. Ça, c'est les petits détails. Bon après, on a les gros détails où la Caderkaf estime que dans le fonctionnement de certaines actions nous avons été lents, laxistes, ce qui est en partie vrai que nous n'avons pas joué notre rôle, ce qui est aussi vrai par moments. C'est ça les difficultés que nous avons avec la Caderkaf. »²¹

Ces propos permettent de voir les perceptions négatives des migrants et des autorités concernant le fonctionnement de leur relation partenariale. Elles ont traduit des reproches de laxisme faites par les migrants vis-à-vis des autorités de Kayes. Ces derniers ont par ailleurs souligné le comportement envahissant des migrants. Ces griefs nous informent principalement sur le type de pression exercée par les migrants à l'égard des autorités afin que ces derniers leur rendent compte de leur politique. Nous l'avons notamment observé dans les modes de sollicitation des autorités par les leaders associatifs de la Caderkaf.

« Là tous les jours, je suis derrière Bandiougou²², je l'appelle. Il est à Bamako, je l'appelle, il est à Kayes, je l'appelle : je t'avais envoyé un tel document, il n'est pas encore fait, je vais l'avoir quel jour ? Quand ? Comment ? Donc finalement, il a vu quand on a eu le projet des trente CSCOM, comme d'habitude, parce que quand on fait la cartographie de la région dans le processus même de la coopération décentralisée, tu verras toi même qu'il y a des cercles qui n'ont rien gagné ! (...). Donc j'ai dit à Bandiougou, votre façon de fonctionner, en tout cas avec moi c'est, jamais ! Quand on se bat, on se bat ensemble. Quand on a un fruit, on le partage équitablement. Quand on a eu les trente CSCOM, ils avaient réparti comme d'habitude. Quand j'en ai eu écho, j'ai appelé Bandiougou. Je lui ai dit, je viens de me rendre compte que les trente CSCOM ont été repartis de la façon suivante. En tant que président de la Caderkaf, je m'y oppose ! Vous allez répartir entre les sept cercles équitablement. Sinon je vais bloquer le contrat. Si je ne signe pas, tu sais très bien qu'il ne passera pas. Donc à partir de là, ils ont compris »²³.

²⁰ (Ex Conseil régional), depuis la loi du 23/01/2012 qui a remplacé les assemblées par les Conseils régionaux en les dotant de nouvelles prérogatives.

²¹ D. T., un représentant du Conseil régional de Kayes.

²² Président du Conseil régional de Kayes.

²³ Entretien avec un leader associatif membre de la Caderkaf. Homme de la cinquantaine, rencontre en janvier 2014. Durée d'entretien : 2h.

Le rapport de force entre migrants et autorités, décrit par ce leader associatif, fait référence à la remise en cause par les migrants du choix initial des communes bénéficiaires d'un projet d'électrification de 30 centres de santé par les autorités de Kayes. Il permet de cerner le ton de rappel à l'ordre des autorités par les migrants face à certaines pratiques jugées inégalitaires. Dans ce cas-ci, le reproche fait aux autorités concernait le manque de représentativité de l'ensemble des cercles de la région dans le projet de coopération décentralisée. La nature des pressions exercées par les membres de la Caderkaf vis-à-vis des autorités traduit dans ce cas précis la revendication d'une égalité de traitement entre les différents cercles de Kayes. L'origine de cette accusation des migrants a été justifiée comme le résultat d'un clientélisme des gouvernants locaux en faveur de certains cercles :

« Avant, ils se basaient sur la représentativité des gens présents dans le Conseil régional. Il y a des cercles qui sont mal représentés parce qu'au siège là-bas, il n'y a pas tout le monde, il y a seulement quelques cercles qui sont représentés. Donc quand les projets viennent chacun défend son cercle ! Donc les gens qui n'ont pas de représentants ne gagneront rien. Mais c'est ce que j'ai dit, il faut arrêter cette pratique. Qu'on soit là ou pas, quand on a quelque chose il faut le répartir que chacun ait un petit peu quand même »²⁴.

Ce discours met en lumière l'accusation des migrants concernant des pratiques clientélistes dans la gestion des projets de développement par les élus du Conseil régional de Kayes. Les membres de l'institution gèrent par le biais de leurs délibérations les actions de coopération et le choix des zones d'exécution des projets de développement dans les différents cercles de la région. Ils sont un nombre de vingt-cinq autorités élues au suffrage universel indirect par les Conseils de cercle de Kayes. Néanmoins, ce mode d'élection ne garantit pas l'équilibre entre les différents représentants de cercles de la région. Leurs délibérations sont par la suite mises en œuvre par trois membres de l'exécutif composé du président actuel affilié au parti politique l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA) et de deux vice-présidents (ADEMA et l'Union pour la République et la démocratie (URD)). C'est l'absence d'impartialité des membres de l'institution régionale par rapport à leurs circonscriptions administrées qui est spécifiquement apparue dans la critique des migrants.

En réponse à cela, un responsable du Conseil régional a justifié la posture critique des migrants comme le résultat du peu de connaissance et de familiarité des migrants vis-à-vis des actions menées par les représentants politiques de Kayes.

« Après les discours cohérents que nous n'avons pas, c'est que quand le président part il a un discours, quand moi je pars, j'ai un autre discours, quand un autre collègue part il a un autre discours, ça fait que la Caderkaf est perdue. Elle ne sait pas trop quel est le bon discours »²⁵.

Ce manque de cohérence dans les différents discours des autorités du Conseil régional a en partie contribué à créer des tensions dans les relations établies avec les migrants. C'est l'une des raisons pour lesquelles leurs rapports ont pris un ton conflictuel, suite à la mise à l'écart de la Caderkaf lors de la signature de certaines conventions comme le projet en faveur des populations déplacées du

²⁴ Entretien avec un leader associatif, *ibid*.

²⁵ Employé du Conseil régional de Kayes, homme de la quarantaine. Nous avons rendu anonyme les propos de ce responsable, à sa demande. Entretien réalisé en décembre 2014 à Kayes. Durée d'entretien : 2 h.

Nord à Kayes²⁶. Ce projet de coopération décentralisée a été défini en 2013 à destination des réfugiés du Nord du Mali à Kayes. Cependant, il a été mis en œuvre dans un esprit de partenariat bilatéral impliquant uniquement les autorités françaises et maliennes. Les membres de la Caderkaf ont interprété cette action comme le résultat du mépris du Conseil régional de Kayes à l'égard des migrants. Toutefois, comme nous l'avons constaté cette action se justifie plutôt par la faible contribution financière des migrants au projet.

Difficultés de cofinancement des projets de coopération décentralisée par les migrants

En effet, les autorités du Conseil régional d'Île-de-France ont financé ce projet à hauteur de 26 millions de FCFA soit 40.000€ (financements extérieurs compris) en demandant aux deux autres parties (Conseil régional de Kayes et Caderkaf) de financer chacune une quote-part équivalente au quart²⁷ du financement qui équivaut à environ 6 millions et demi de FCFA. Comme l'affirment les représentants la Caderkaf, ils ont fait face à de réelles difficultés dans la collecte de leur part de contribution financière auprès des associations membres. Ils sont finalement parvenus à obtenir environ le tiers du financement qui leur était demandé soit environ 1 million de FCFA. Les autorités de Kayes ont répondu à la demande des autorités françaises en engageant un financement qui atteignait presque le montant total demandé aux deux parties²⁸.

Suite à cela, les responsables régionaux français et maliens ont simplement déconsidéré la participation des migrants dans la mise en œuvre du projet de coopération décentralisée en faveur des populations du Nord. En effet, lors de la signature de l'accord d'exécution de ce projet à Kayes, malgré la présence d'un représentant de la Caderkaf, les deux Conseils régionaux ont été les uniques signataires de la convention de projet de coopération. Cette scène a été dénoncée par les membres de la Caderkaf comme allant à l'encontre même des dispositions de leur accord tripartite de coopération. À côté, les différentes autorités régionales ont justifié la situation comme le résultat d'un simple oubli des migrants. Pourtant, nous avons constaté l'absence des migrants dans la mise en œuvre du projet qui a été réalisé sans la contribution financière de la Caderkaf. Le moindre engagement financier des migrants s'est donc révélé déterminant, dans ce cas particulier, dans la marginalisation de leur participation auprès des autorités régionales françaises et maliennes.

Conclusion

En somme, contrairement à la politique nationale de valorisation des Maliens de l'extérieur, la reconnaissance politique des migrants au sein des administrations locales se caractérise par sa complexité au Mali. Dans le cas de la région de Kayes, la participation des associations de migrants à la coopération décentralisée a résulté des pressions exercées par les autorités du Conseil régional d'Île-de-France et de l'intérêt porté à l'engagement financier de la représentation régionale des migrants de Kayes. Les réticences des autorités régionales maliennes ont été justifiées par le refus d'une ingérence des migrants dans leur coopération décentralisée. À l'inverse, les migrants l'expliquent par les relations de rivalités et de méfiance maintenues avec les autorités de la zone d'origine. C'est donc sur la base de ces différents griefs que la convention tripartite de coopération

²⁶ Il vise spécifiquement à venir en appui à 3426 personnes issues des régions de Gao, Tombouctou et Kidal.

²⁷ 10.000 €.

²⁸ Le montant du financement de Kayes s'est élevé à 7 610 € soit environ 5 millions de FCFA.

décentralisée a été mise en œuvre à Kayes sans pour autant répondre à ses objectifs de créer un rapport de confiance entre autorités et migrants maliens. Cette relation entre les migrants et leurs responsables régionaux tire sa complexité des discours de délégitimation du rôle et de l'engagement politique des migrants à Kayes. Ces discours qui proviennent des responsables de Kayes mettent en lumière des procédés de dépolitisation de la participation des migrants dans leur région d'origine. La formalisation de leurs relations le démontre dans la mesure où il en a émergé de la méfiance, de l'indifférence et du conflit vis-à-vis de la participation des migrants à la coopération décentralisée à Kayes. Enfin, ces réactions des responsables locaux maliens montrent que loin d'être homogènes les modes de traitement locaux et nationaux de la migration au Mali font l'objet de différences marquées par les stratégies développées en faveur du monopole de la coopération internationale.

Références bibliographiques

Daum, Christophe et Leguay, Céline, « Le Mali, sa démocratisation et ses émigrés », *Hommes et migrations*(1256, 2005, p. 102-114.

Dufoix, Stéphane, « Un pont par-dessus la porte-Extraterritorialisation et transétatisation des identifications nationales », dans Dufoix, Stéphane, Guerassimoff, Carine et De Tinguy, Anne (dirs.), *Loin des yeux, près du coeur. Les États et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 344.

Gary-Toukara, Daouda, « Encadrement et contrôle des migrants par le régime militaire au Mali (1968-1991) », dans Dufoix, Stéphane, De Tinguy, Anne et Guerassimoff, Carine (dirs.), *Loin des yeux, près du coeur. Les États et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 147-162.

Kourouma, Ahmadou, *Les soleils des indépendances*, Paris, Editions du Seuil, 1995.

Lima, Stéphanie, « Les espaces associatifs face aux communes rurales : recompositions spatiales, émergence des acteurs locaux et nouvelles perspectives pour le développement dans la région de Kayes (Mali) », dans Gonin, Patrick et Charef, Mohamed (dirs.), *Emigrés-immigrés dans le développement local*, Agadir (Maroc), Sud-Contact, 2005, p. 361.

Lima, Stéphanie, *Découpage entre espaces et territoire la fin des limites ? : la fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes, Mali*, Thèse de doctorat, Poitiers, Université de Poitiers, 2003.

Mann, Gregory, *From Empires to NGOs in the West African Sahel*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

Mesplé-Somps, Sandrine *et al.*, « La dynamique associative des Maliens de l'extérieur : Enseignements tirés de deux dispositifs d'enquête originaux », *Working paper* 11, Paris, DIAL, 2013, p. 37.

Rillon, Ophélie, « Corps rebelles : la mode des jeunes urbains dans les années 1960-1970 au Mali », *Genèses*, 81 [4], 2011, p. 64-83.

Soukouna, Sadio, « L'Échec d'une coopération franco malienne sur les migrations : les logiques du refus malien de signer. », *Mémoire de Master*, Paris, Université Paris 1, 2011, p. 177.

Thiriot, Céline, Lima, Stéphanie et Keita, Amadou, « État, décentralisation et environnement : inventaire critique d'une crise multiforme », dans Brunet-Jailly, Joseph, Charmes, Jacques et Konaté, Doulaye (dirs.), *Le Mali contemporain*, Alger, Editions Tombouctou, 2015, p. 65-115.

Totté, Marc, *La décentralisation en Afrique de l'ouest*, Paris, Karthala, 2003.

Zobel, Clemens, « Decentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain : le cas des communes maliennes », *Africa Development*, 29 [2], 2005.