

Mobilisations foncières à Bamako : des défis de la gouvernance à ceux de la citoyenneté

Monique BERTRAND

Dans son extension urbaine large, l'agglomération de Bamako est emblématique des tensions que connaît l'action publique malienne. La question foncière s'y montre anciennement au cœur d'arènes politiques locales, comme support et ressource de la gestion territoriale. Mais elle s'élargit aujourd'hui à l'échelle régionale : depuis les six communes urbaines créées dans le District de Bamako à la fin des années 1970, qui ne suffisent plus à contenir l'étalement de la ville, vers le cercle frontalier de Kati, dans les communes rurales constituées vingt ans plus tard à la faveur des réformes de décentralisation (Djiré, 2006).

Dans les années qui précèdent la crise nationale de 2012, la mobilisation du sol dans la capitale se montre en effet tiraillée entre des ambitions nationales en matière de logement et des intérêts privés souvent fragmentaires. Sur le fond, l'hégémonie de l'Etat sur son Domaine est bousculée par le crédit conféré de l'extérieur aux partenariats public privé (PPP), et par les agendas et formats d'aide dédiés à la « gouvernance participative ». Les impatiences sociales que suscitent les termes de « logement décent » et de « justice » ne se suffisent pourtant pas de technologies de gouvernance. Celles qui sont consacrées à la sécurisation des droits fonciers, des transactions et des changements d'usage du sol, prennent la forme :

- d'un projet de cadastre : il est remis à l'ordre du jour en 2005 dans la Cellule chargée de la Confection du Cadastre du District de Bamako et environs, mais n'enraye pas la circulation confidentielle de l'information sur les disponibilités foncières de l'agglomération ;
- de concertations interministérielles et de médiations non gouvernementales répondant au cas par cas aux concurrences d'appropriation les plus manifestes (Bertrand, 2012) ;
- de projets d'agences *ad hoc*, ressortant des Assises nationales des Etats généraux du Foncier (décembre 2009) ;

- de la loi « Hamidou Diabaté », qui s'ajoute en janvier 2012 à la dernière révision, datant de 2002, du Code domanial et foncier du Mali¹⁰².

Ces outils voués à une meilleure efficacité de l'action publique se montrent au contraire mimétiques dans la sous-région et dépendants de financements extérieurs (Durand-Lasserre, 1993 ; Charles-Domines, 2012). Ils exacerbent une conflictualité déjà récurrente à Bamako. Ils font entrer de nouvelles couches sociales dans le sentiment d'insécurité foncière. Celui-ci participe alors à la crise de fin de présidence nationale de 2012, et au maintien depuis lors de fortes incertitudes concernant l'aménagement de la ville et sa cohésion sociale. C'est dans ce contexte que l'on envisage ici l'expression politique que suscitent chez les citoyens ordinaires la course aux parcelles à bâtir et la défense de droits de place.

Le corpus de recherche : du conflit à la conflictualité

Pour rendre compte d'une difficile gestion foncière depuis la décennie précédente, on s'appuie sur une trentaine de litiges portés en justice. Les exemples sont suivis sur le terrain depuis 2008, classés et comparés au fil des échos qu'ils suscitent dans la presse malienne. Le climat social se délite en effet sur un grand nombre d'imbroglis dans lesquels les rapports de force deviennent frontaux. Quatre types de dossiers ressortent ainsi, chacun pour des terrains relevant de différentes catégories juridiques : d'un côté des usages du sol non enregistrés, dans les quartiers non lotis ou selon des préséances coutumières ; de l'autre des droits individualisés d'occupation, établis par l'Etat à titre transitoire ou définitif, et relevant des régimes de concession ou d'immatriculation.

1. Il s'agit d'abord de contestations liées au morcellement et à la cession privative d'espaces considérés comme « verts », ou de

¹⁰²La loi consacre le caractère inattaquable des titres fonciers définitifs, dont la défense en droit privé sort alors des juridictions administratives au profit des seuls tribunaux judiciaires, face au droit précaire des concessions attribuées sur le Domaine privé de l'Etat. Elle est considérée comme favorable aux spéculateurs fonciers et marquant un recul de l'Etat sur « la défense des pauvres » : non seulement le Code foncier du Mali ne gagne pas en simplification, mais une voie est ouverte aux « riches initiés » pour l'accaparement des terrains en situation juridique transitoire.

places vouées aux équipements locaux dans les lotissements mais déclarées « vacantes » faute d'investissement public, parfois en dépit de marquages communautaires. Ces controverses sont liées à l'apparition d'immeubles sur des terrains consacrés aux loisirs des jeunes, ou gagnés au passage par de précédentes mesures d'évictions. Elles contaminent les quartiers spontanés qui, n'étant pas lotis à l'origine, se sont vus « redressés » à partir de 1993 dans le cadre du Programme Sauvons notre Quartier. Car cette gestion des « poches vides », au cœur de toute zone d'habitation, manifeste l'adaptation des maires au contexte d'épuisement des grandes réserves domaniales du District.

2. Liée à ces interventions diffuses, une seconde série de convoitises remet en cause des tolérances d'usage économique et divers investissements associatifs sur l'espace public aux abords de grandes artères, de marchés et de gares routières. Ces réquisitions ne sont pas non plus suivies d'un aménagement tangible. Elles servent l'intérêt de « non nécessaires » et affectent des actifs du secteur informel qui étaient sortis de la vulnérabilité à la faveur de négociations antérieures. Ceux-ci voient leurs kiosques « déplacés » par à-coups de manière autoritaire, et déplorent le manque de places marchandes pour eux en ville.
3. En gagnant les marges du District, la politique des logements sociaux ouvre en 2008 un troisième dossier brûlant de contestation des gestions administratives qui semblent habiller les uns en déshabillant les autres. D'initiative présidentielle, ces programmes immobiliers avaient commencé dans l'euphorie cinq ans auparavant, en étant voués aux revenus intermédiaires et à quelques « cas sociaux ». Ils atteignent une vitesse de croisière enviée dans les pays voisins, et saluée des bailleurs du Mali qui en attendent de meilleures performances en matière d'implication du secteur privé. La poursuite des opérations rencontre alors de sérieuses contradictions sur le secteur de N'Tabakoro à l'est de la capitale : la frustration de candidats au logement non sélectionnés, de bénéficiaires réalisant qu'ils ne recevront leur titre de propriété qu'au terme d'un bail de 25 ans de l'Office Malien de l'Habitat, et surtout des victimes de réquisitions foncières qui se montrent cousues de cafouillages pour tenir un rythme électoraliste de construction. La clause d'utilité publique est contestée en particulier sur des biens déjà enregistrés ; leur revente en hâte, à l'annonce de réquisitions de

l'Etat, rend problématique l'indemnisation de différentes strates d'acquéreurs.

4. Enfin, un dernier type de conflits découle de superpositions de droits et documents de propriété, y compris immatriculée, sur les mêmes terrains. Au-delà des particuliers qui se les disputent, sont impliqués les collectifs villageois, les responsables communaux et les cadres administratifs qui ont laissé vendre et investir en profitant de fortes confusions de responsabilité. Que ces conflits portent sur des domaines isolés ou sur des lots à usage d'habitation attribués en série, ils donnent à penser que l'écrit administratif n'a plus force de vérité : l'informel se déploie au cœur des services domaniaux.

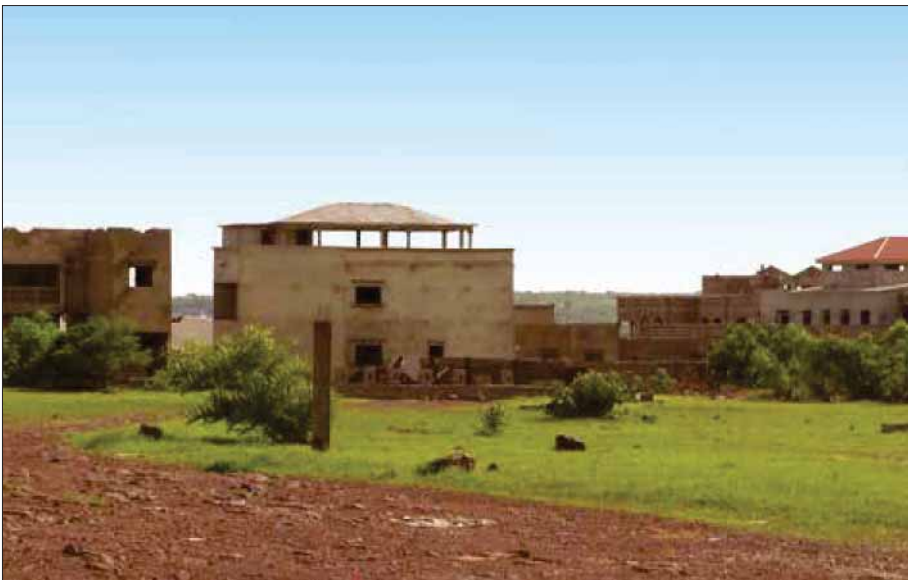
Assurément ces anticipations sur les changements d'usage du sol réveillent un vieux serpent de mer de l'étalement urbain. L'économie politique de cette rente territoriale impose de rappeler l'historicité des rapports de pouvoir entre « populations » locales et « autorités » centrales, et de suivre en particulier, à partir des années 1990, les recompositions du clientélisme municipal d'un régime de parti unique à un régime de compétition politique ouverte et décentralisée (Bertrand, 1994 ; 2006). Dans la dernière décennie, la gestion urbaine est alors travaillée d'éléments nouveaux : la réforme du statut particulier de Bamako devient effective en 1999 ; diverses coopérations internationales croisent leurs interventions en ville ; le président de la République démarche lui-même pour en orienter des ressources dans la capitale : tout cela produit des effets mal coordonnés et laisse un manque général d'équipements publics, liés notamment au défaut de maîtrise foncière.

Dans ce contexte, les confrontations d'intérêts se montrent durcies sur le terrain. Les crispations de langage vont *crescendo* depuis les déguerpissements d'importance (Zone du Golfe, Niamakoro, Sabalibougou-Est) et la « guerre des piquets » (Lafiabougou-ACI) que Bamako avait connus dans les années 1990. Des dommages matériels provoquent une inflation de recours en justice. Avec l'intervention croissante d'huissiers et de forces de police, l'argumentaire réglementaire habituel cède le pas à un régime d'intimidations et de démolitions « sans pitié », dont la puissance publique n'a plus le monopole. La propriété privée se montre défendue sous l'angle d'abus de pouvoir et de jeux d'influence indignes. Des contre-offensives populaires témoignent d'angoisses morales qui ne sont plus le lot des seuls locataires dans la capitale.

Contrôles fonciers au prix de démolitions et de forçages économiques



Recul d'alignement imposé pour utilité publique le long des voies d'accès au troisième pont de Bamako.
© M. Bertrand, juin 2012



Investissements protégés sur titres fonciers définitifs délivrés sur la route de Kati.
© M. Bertrand, juin 2014

Touchant au vif le standing social de petits propriétaires, cette mobilisation chaotique du sol interfère avec les troubles politiques de 2012. Elle met à jour les difficultés de programmation publique dans la capitale, les compromissions personnelles du pouvoir urbain, dans une chaîne de relations sociales courant du petit personnel municipal et de services déconcentrés... jusqu'au chef de l'Etat, qui est désigné par des journalistes comme tête de « mafia foncière » au service d'« appétits » non maîtrisés. Les prébendes politiques suscitent donc des critiques explicites au tournant des années 2010. La conflictualité foncière n'apparaît pas seulement comme un révélateur de la crise nationale ; elle en est également, depuis Bamako, un élément constitutif. Elle impose l'idée que l'on ne sortira des difficultés politiques qu'à la condition de s'atteler à ce socle terrien de l'urbanité malienne¹⁰³.

Le cas bamakois mérite d'être ainsi comparé avec d'autres trajectoires de gouvernement urbain dans lesquelles de nouvelles exigences démocratiques et des pratiques néo-patrimoniales font plus ou moins bon ménage (Bénit, 2011) ; avec d'autres métropoles des « Suds » dans lesquelles la gestion des terres en réserve profite aux élites locales (Beuf, 2013) ou maintient de fortes confusions en périphérie des agglomérations (Diop, 2013). Au-delà d'une approche institutionnelle de la gouvernance urbaine, on retient pour la discussion présente l'examen de la légitimité politique que se renvoient d'une part les pouvoirs centraux et municipaux dotés de compétences domaniales, et d'autre part les acteurs privés d'une compétition foncière accrue sous la Troisième République malienne. Dans cette perspective, le terme de « mobilisation » ne renvoie pas seulement aux techniques de réquisition et de transfert de droits sur la terre. Il prend aussi le sens d'un mouvement social mû par des positions de défense des ressources du sol. La donne clientéliste s'adapte d'une part à une faible participation électorale lors des scrutins municipaux, d'autre part à de croissantes manifestations d'implication de la « société civile ».

¹⁰³ « Il sera mis un coup d'arrêt à la magouille foncière et à la spoliation des pauvres ou des vrais titulaires. Tout sera fait pour doter le pays d'un système cadastral fiable, et ce, dans des délais raisonnables. Il en sera fini des procès monnayés dans les bureaux des juges oublieux de l'éthique. » Message à la Nation du Président Ibrahim Boubacar Keita à l'occasion du 22 septembre 2013.

Selon quels canaux d'expression les représentants de la République sont-ils interpellés, ici pour des défaillances structurelles, là pour d'opportunes « complicités » ? Selon quels lexiques cette participation à la vie de la cité se renouvelle-t-elle ? S'épuise-t-elle au contraire, une à deux décennies après l'avènement du pluralisme politique, autour d'enjeux concrets d'investissement et de survie économique ? Outre l'écho immédiat qu'elle donne à bien des déceptions locales, la crise de 2012-2013 offre-t-elle des perspectives de reprise en main et en morale politique de l'autorité publique sur les affaires domaniales ?

Acteurs des concurrences foncières, porteurs de normes

L'analyse des rapports de force à l'œuvre dans l'étalement urbain ne se suffit pas d'une vision institutionnelle des *stakeholders*, « parties prenantes » conviées à incorporer de bonnes pratiques de gouvernance libérale-inclusive (Bertrand, 2014). Ici comme ailleurs dans la sous-région, des normes de recouvrement de coûts et de participation démocratique se diffusent depuis les années 1990 et bousculent le cadre gestionnaire hérité. Elles marquent la transformation du gouvernement du District de Bamako qui suit elle-même le renforcement de responsabilités des communes¹⁰⁴.

Au-delà de ces nouvelles dispositions, l'analyse des conflits fonciers impose une vision plus large de l'action sociale pour justifier le pluriel des mobilisations à l'œuvre autour de la terre. Les relations entre ces groupes d'intérêts dépassent le format « partenarial » et « concerté » attendu de la programmation urbaine. De fait, les dispositions prises par de très nombreux propriétaires et candidats aux parcelles ressortent plus souvent dispersées qu'unifiées sous des représentations claires. Le marché foncier répond mal à l'idée d'un ajustement rationnel de l'offre à la demande. Les transactions se montrent au contraire chargées de références morales et lignagères, ou de rappels incantatoires de l'hégémonie de l'Etat sur le Domaine national.

La conflictualité sera donc abordée en suivant cet élargissement de définition des jeux d'acteurs. Qu'ils soient protagonistes directs des

¹⁰⁴Avec la décentralisation, la Mairie du District est institué aux côtés du Gouvernorat de Bamako qui reste l'instance administrative de la collectivité territoriale, représentée par un gouverneur nommé. Le maire « central » et les conseillers du District seront élus dès 1999 au suffrage indirect des conseillers communaux.

conflits, ou éléments de référence, les collectifs en cause se montrent de fait tous porteurs de normes, recherchant à ce titre, des ressources financières ou rhétoriques dans la mondialisation : le rapprochement de l'administration et des administrés, le rôle du secteur privé, des références traditionnelles à respecter, la montée en puissance de la société civile.

◆ **Collectivités décentralisées, élus municipaux**

Les complications les plus évidentes de la gestion foncière viennent des communes, de leurs conseillers municipaux et de leurs relations avec les administrations et services déconcentrés. Dans le District de Bamako, le renouvellement du dispositif de gouvernance laisse au maire « central » une légitimité électorale faible, et une marge d'action limitée sur le territoire urbanisé. Difficile dans ces conditions de prétendre coordonner les programmes budgétés depuis les ministères et de porter un véritable projet d'agglomération.

Les élus des six communes urbaines se prévalent en effet des suffrages directs de leurs administrés, et d'un monopole de la légitimité à disposer des domaines déjà affectés ou encore à morceler dans leurs circonscriptions. La décentralisation a surtout fait évoluer le rôle politique des municipalités : d'abord porteuses de principes d'autonomie morale et budgétaire, dont la généralisation à près de 700 communes rurales justifiera les missions de développement local, elles deviennent les caisses de résonance de demandes particulières et de plaintes accrues en matière foncière. Les candidatures à lots d'habitation sont ainsi délocalisées par milliers, depuis le Gouvernorat du District, sans que les charges réglementaires d'immatriculation, de bornage, de viabilisation de terrains soient diligentées par l'Etat pour y répondre.

Les communes urbaines font alors cavalier seul dans la réception des besoins et des réclamations, chacun des maires chez lui sur son territoire et pour ses électeurs. C'est dans ce format d'expérience, plus sanctuarisé que mutualisé, que les municipalités deviennent l'épicentre de manœuvres informelles et confidentielles sur tout résidu d'espace à morceler. Face à elles, le Maire du District ne peut donc guère imposer de dispositif de réquisition foncière. Il ne peut non plus déléguer de maîtrise d'œuvre à une commune qui ne se rallierait pas à une décision d'économie d'échelle ou de patrimonialisation d'un équipement la concernant. Quant à s'abstenir de se livrer aux

mêmes irrégularités domaniales que celles à l'œuvre dans certaines mairies « secondaires », ce n'est pas l'option retenue par le titulaire du dernier mandat : elle ne convient ni à la perspective d'être réélu, ni à celle d'enchaîner sur la députation.

Ce calibrage communal de la gestion territoriale gagne en moins de deux mandats électoraux les nouvelles collectivités représentées, depuis 1999, à la périphérie du District. Celles-ci n'ont plus de rural que le nom, mais leurs réserves foncières sont plus conséquentes. Certains élus s'alignent donc vite sur les techniques de changement d'usage du sol déjà rodées en ville, soit en évitant ou en contournant les cadres réglementaires, soit en les sollicitant précipitamment. L'ensemble des maires se rallie aux stratégies de prévision des morcellements à usage d'habitation, ou d'anticipation sur ceux que pourraient mener d'autres acteurs, professionnels ou communautaires.

L'ampleur des tâches d'aménagement urbain à assumer sans moyens, leur ressenti comme décharge de l'Etat, poussent en effet des élus à compter, pour leur futur politique, sur d'autres ressources que des bilans satisfaisants en matière d'assainissement, d'adduction d'eau, et d'électrification. Des mandats courts et une forte instabilité des états-majors politiques locaux, les conduisent à disposer au plus vite du potentiel domanial, à en prélever des ressources directement ou en relayant les initiatives d'autres vendeurs. De nombreux démarchages fonciers se donnent à voir dans les termes d'« empiètements déloyaux ». Ils mettent aux prises les élus entre eux, successivement entre équipes sortantes et entrantes ou concomitamment, comme depuis les chefs-lieux de Dialakorodji au Nord et de Kalabancoro, au Sud. Ils attisent les jalousies d'autorité entre villages fondateurs et hameaux de culture émancipés. Ils jouent sur des divisions dans les familles de chefs. Ils entrent en concurrence avec les morcellements décidés directement à la préfecture de Kati. Ils précipitent enfin des immatriculations qui, menées depuis le chef-lieu de région, pourraient déposséder purement et simplement tout ce petit monde local.

Des quartiers urbains aux domaines ruraux, la conflictualité apparaît ainsi chronique dans les communes. Elle découle de visées de rente à court terme, de prélèvements financiers imposés en parallèle des coûts réglementaires, et de pratiques opaques de répartition des bénéfices de morcellement. L'espoir d'une maîtrise territoriale portée par la décentralisation, et susceptible d'améliorer la ressource fiscale des collectivités, se brise devant le fait accompli dès la

première décennie de régime pluraliste. La recherche systématique de poches d'opportunité foncière se montre ensuite sous l'angle de « magouilles et de micmacs ». Les petits arrangements entre conseillers municipaux pour le partage des lots à vendre sont vus comme levier de manœuvre pour le financement de campagnes électorales. Avec le déplacement vers la périphérie de ces jeux politiques personnalisés, le fait marquant est la reconduction élargie de pratiques informelles de mobilisation foncière, plus que leur résorption dans quelques circonscriptions. Ce faisant, la contraction de la ressource foncière ne peut que laisser là aussi des frustrations, susciter la versatilité des électeurs, le nomadisme politique des élus, et un discrédit croissant des partis dans la gestion publique locale.

◆ **Les sociétés immobilières**

Démarcheurs de terrains à vendre en lots et de titres fonciers, agents d'aménagement foncier pour le compte de coopératives d'habitat, promoteurs de maisons, opérateurs de programmes immobiliers « clefs en main »..., les « sociétés immobilières » ont fleuri jusqu'à plus d'une quarantaine dans la dernière décennie et s'activent dans les périphéries de la ville. Elles sont doublement présentes dans le corpus étudié : tantôt comme partie prenante d'un litige porté en justice et ne se privant pas au besoin d'un relai de communication dans les médias ; tantôt parce que bousculant des habitudes de négociation entre villageois et autorités locales, elles sont accusées par eux des désordres de la spéculation foncière.

Avec le même recul chronologique que la décentralisation, elles participent de la libéralisation économique qui, avec l'entrée en activités de l'Agence de Cessions Immobilières puis d'une Banque de l'Habitat, conduit au Mali à une lente dés-administration de la question du logement depuis les années 1990. Elles s'inscrivent dans un contexte d'investissement ouvert dont plusieurs ordres professionnels intervenant dans la production urbaine, architectes, urbanistes, ingénieurs, notaires, géomètres experts, ont aussi profité pour gagner en visibilité commerciale. Ce milieu des affaires immobilières se montre pourtant fort hétérogène : tant en surface financière, en « produits fonciers » disponibles, que par ses profils entrepreneuriaux : ici l'héritier d'une société d'Etat privatisée, là un promoteur formé à l'ingénierie du bâtiment ; et souvent des commerçants comptant sur leur entregent pour s'introduire dans les milieux d'affaires, tel ou tel commune ou service domanial.

Les sociétés immobilières se montrent à la fois adossées à la politique de logement de l'Etat et en conflits retentissants avec ses représentants : préfet de Kati, maire de la Commune III, Office Malien de l'Habitat. Elles se démarquent d'autres batailles foncières par les surfaces en jeu, jusqu'à plusieurs centaines d'hectares, et par le rapport économique escompté sur les zones disputées. Elles n'échappent pas pour autant aux connivences politiques qui sont mobilisées en démonstrations de force ou de légitimité. Dans la course aux terrains dont les périphéries de Bamako sont le siège, les distances prises par cet entrepreneuriat malien à l'égard des logiques relationnelles ambiantes, ne sont que relatives. Mais face aux positions que pourraient prendre d'autres investisseurs étrangers, saoudiens par exemple, dans l'injonction elle aussi pressante aux PPP qui pèse sur le crédit financier du Mali, la conflictualité dans laquelle se débattent quelques-uns de ces promoteurs se montre déjà contreproductive : elle immobilise des avoirs fonciers le temps de procédures judiciaires à rebondissements, augmentant les coûts des emprunts bancaires, grevant les bénéfiques escomptés de surcoûts de défense à la mobilisation du sol.

Pour l'heure, ces embûches ternissent le pari d'un secteur privé assaini et émancipé de l'Etat : bien des opérations privées d'habitat ne peuvent s'envisager sans l'impulsion des programmes gouvernementaux de logements sociaux, sans les programmes parapublics d'aménagement foncier, et sans les garanties bancaires que la puissance publique apporte aux épargnants et aux investisseurs. Impossible alors d'ignorer le personnel de l'Etat, sa pratique ordinaire dans les services déconcentrés, ses jeux de clientèles sous la Troisième République.

◆ **Un monde diffus d'intermédiaires et de courtiers**

Le troisième type d'acteur n'est pas plus homogène, mais il est considérablement plus diffus dans l'aire urbaine et périurbaine de Bamako. L'acquisition et la revente de parcelles requièrent en effet diverses intermédiations pour manœuvrer entre des services concurrents, pour convaincre des ayant-droits divisés et pour rabattre des clients hésitants. Ces courtiers et démarcheurs sont désignés comme « coxers » informels et comme « géomètres » à peine mieux outillés. Certaines de leurs activités restent occasionnelles, d'autres se répliquent de notoriété publique. Chacun est rodé à la prise de commission, en nature ou en espèces, en travaillant pour le compte de villageois, d'élus, ou d'administrateurs civils.

A cela s'ajoutent les intermédiaires en propre des situations conflictuelles : ils sont témoins de bonne moralité ou dépositaires d'un historique de transactions, notables garants d'une antériorité dans la place, autorités religieuses, « intellectuels » plaideurs de bonne cause, appelés au constat de dommages et à la rescousse des défenses à entreprendre. Avec ces spécialistes en démarches formelles ou informelles, sur tous les segments économiques et juridiques d'appropriation, le marché foncier ne peut se montrer qu'enchâssé dans de tenaces logiques sociales et une économie morale en pleine recomposition.

Si le rôle de ces intermédiaires n'est ni nouveau au Mali, ni résiduel dans la capitale, il se transforme en effet dans la donne libérale de la Troisième République. Les prérogatives des maires et les projets de cadastrage requièrent plus que jamais des prospecteurs de fond de territoire et des arpenteurs de terrain. La frontière entre le jeu foncier réglementaire et le jeu négocié par ces relations interpersonnelles se déplace donc mais reste ténue, surtout quand ce sont les employés de services techniques qui œuvrent ainsi pour le compte d'entrepreneurs privés et d'entreprises politiques.

Au fil des conflits considérés, nombre de ces médiations sont qualifiées de douteuses, même si elles ne sont jamais totalement abandonnées par ceux qui s'en défendent. S'empilent ainsi des références convenues à la « tradition » et de multiples aspirations à la « modernité », la seconde pas moins réifiée que la première. D'un côté des familles fondatrices de Bamako, de dignes héritiers d'une lignée d'hôtes fonciers, les gardiens de droits inaliénables ; de l'autre des logements décents, un environnement sain, des salariés satisfaits sur leur épargne coopérative, des fonctionnaires échappant à la misère locative. Une telle imprégnation sociale tiraille les affaires de terrains dans tous les sens. Elle laisse plus généralement les syndicats et les partis politiques sans débat ni position idéologique sur la question de la propriété. Toute opinion publique, tout espace de délibération se montrent encombrés de micro-intérêts à prendre en compte, et dépourvus de référence historique sur les enjeux sociétaux du logement.

◆ **Un mouvement associatif qui s'exprime et se pérennise**

Enfin, le mouvement protestataire constitue un dernier niveau d'action sociale qui monte en force sur les questions foncières depuis les années 2000. Il est principalement représenté à Bamako par l'Union

des Associations et des Coordinations d'Associations pour le Développement et la Défense des Droits des Démunis (UACADDDD), et par quelques-uns de ses membres qui se sont fait entendre sur plusieurs années¹⁰⁵. C'est une première différence avec les besoins exprimés par des « sans abris » pendant la Transition de 1991, locataires et déguerpis se confondant alors dans une commune catégorie politique. Si la Conférence nationale leur donna voix au chapitre dans le 26ème domaine de discussion consacré à la politique du logement et de l'habitat, ces aspirations recevront peu de satisfactions immédiates et peineront à trouver un portage associatif sur la durée¹⁰⁶.

D'une décennie à l'autre, les répertoires d'action se renouvellent surtout : des audiences municipales et ministérielles sont exigées pour le compte de comités de résidents, de groupes de « bénéficiaires de parcelles », de petits actifs lésés sur leurs droits de place ; des meetings hebdomadaires, des commémorations annuelles, forums des déguerpis, *sit-in* et manifestations sont organisés ; un « Village des Sans Terre » marque sur une journée la reprise des activités militantes au début de 2014. A défaut d'une véritable stabilisation des associations membres et de leur leadership, leur regroupement autorise des ripostes mieux organisées dans les conflits, des réquisitoires d'ensemble contre la spéculation, et une expression politique plus directe : des plaintes sont défendues en justice sur plusieurs cas de mauvaise gestion dans la capitale, concernant des lots qui auraient dû être restitués, des compensations à envisager après réquisition de domaines agricoles, ou encore l'application de décisions de justice. De nombreuses appropriations sont contestées comme « accaparement », terme qui rejoint les protestations également croissantes dans le milieu rural, relayées par la Coordination Nationale des Organisation Paysannes.

Cet activisme conjoint rappelle ses demandes à la veille du putsch militaire de 2012 : 37 recours administratifs dans les six communes de Bamako, dix réclamations d'appartenance dans le cercle de

¹⁰⁵Une centaine d'associations inventoriées dans le District de Bamako et la Région de Koulikoro, au travers de mémorandums et de démonstrations ayant culminé en 2011-2012. <<http://uacdddd.org/>>

¹⁰⁶L'Association de défense des intérêts des personnes installées en vertu des règles coutumières est née ainsi après la Conférence nationale de 1991 et a vite disparu au début de la Troisième République, après avoir qualifié de criminelles les démolitions de maisons ordonnées à l'époque par le Gouverneur de Bamako.

Kati, une demi-douzaine de spoliations dans les régions de Sikasso et de Ségou. Il trouve surtout des relais auprès d'organisations internationales dédiées aux associations d'habitants, à la défense des « Sans Voix », aux plaidoyers sur les droits humains, aux luttes urbaines, aux mouvements paysans.

Si la crise politique nationale suspend ces protestations, la vague populiste qui l'accompagne charrie de nombreuses expressions de colère relatives à la corruption foncière dans la capitale. Elle met en évidence les risques de débordement social auquel conduisent des conflits mal soldés et des arbitrages non tenus, voire inversés. Même si l'UACADDDDD échappe aux divisions que connaissent alors plusieurs organisations de la société civile sur les affaires de la Nation, la crise laisse apparaître des risques d'usure de certaines plaintes, et quelques divergences sur les stratégies du mouvement associatif : certains se montrent trop politisés ou trop abstraits dans leur vision de la spéculation à l'échelle mondiale ; d'autres se lassent des manifestations de rue et souhaiteraient persévérer sur le terrain juridique, en Cour suprême voire internationale... autant d'éléments qui rappellent d'autres débats de maturité quand les partisans de mobilisations circonstanciées se démarquent de militants professionnels.

Institutionnels ou sociaux, ces différents acteurs des conflits fonciers confirment l'idée que l'Etat n'a plus de monopole de légitimité sur le Domaine national, ni toujours de centralité dans la captation et la redistribution de ses rentes. Tous les « ingrédients » sont là pour rappeler les agendas internationaux du développement urbain, les injonctions à partenariat économique et à gouvernance décentralisée. Mais leur somme ne fait pas émerger de vision politique d'ensemble ; leurs lignes de faiblesse pointent un défaut général de coordination publique. La conflictualité ménage alors l'Etat dans ses réticences à céder la main sur tous les dossiers fonciers et à lâcher prise sur les logiques clientélistes.

Registres citoyens, énoncés politiques sur la question foncière

Par-delà les limites du District de Bamako, les conflits se rejoignent sur une expression dramatisée, des lexiques radicalisés autour de quasi-équations : « brûlot foncier » rime avec « pourrissement de régime », lequel renvoie à un sentiment de « perte de valeurs de société ». Sous les dénonciations personnelles et les demandes d'indemnisations,

leurs arguments dévoilent une citoyenneté qui se cherche, entre le registre de la plainte et celui de la revendication de droits.

Si l'Assemblée nationale ne fait guère tribune pour débattre du problème, les commentaires ne manquent pas en effet de contenu politique à exposer sur diverses scènes. Depuis la présidence d'Alpha Omar Konaré, l'Espace d'Interpellation Démocratique a déjà un fonctionnement de routine: de multiples plaintes de citoyens estimant que leurs droits sont lésés sont portées à l'attention du Médiateur de la République, et sont lues publiquement à chaque édition annuelle. Selon les rapports 2011 et 2012 du Médiateur, les problèmes de terrain représentent le plus gros des réclamations examinées ; les ministères en charge de l'Administration territoriale, des Domaines et de la Justice sont fortement interpellés. Quelques ONG s'instaurent également comme médiateur auprès de communautés rendues exsangues par les ventes de terres, ou plaident pour des droits humains dans les cercles troublés par la spéculation foncière. Des avocats s'impliquent pour le compte d'« indigents », à titre personnel ou par le biais de « cliniques juridiques ». En octobre 2013, Amnesty International-Mali commémore la Journée mondiale du logement en dénonçant les expropriations forcées aux côtés de l'UACADDD.

Les affaires analysées ici frappent quant à elles par quelques énoncés très répétitifs, qui entreront en résonance avec le ressenti critique de 2012. On peut ainsi se demander :

- si les registres socialisés en termes de « nous les victimes » / « eux les criminels » fonciers recourent l'opposition des « démunis » et des « nantis », catégories de la privation et de l'excès de pouvoir, les deux perçues historiquement dans la double acception de la ressource financière et de l'entregent relationnel ;
- si l'idée du coût d'arrêt républicain à donner à une situation « d'embrouilles sur le terrain », l'attente de « réponses fermes », pourraient boucler ce cycle d'interpellations politiques.

◆ **Victimisation... des seuls démunis ?**

Indigents déguerpis, travailleurs dépouillés de leurs maigres biens, pauvres menacés de démolitions : le premier registre est bien celui de la victimisation. Des titres de la presse alertent sur le nettoyage social, la « jungle urbaine » et la « poudrière du foncier » prête à exploser. Une nouvelle génération de journalistes se forme à l'investigation de situations d'expulsion et de versions contradictoires du « bon

droit » bafoué localement. Avec quelques formules recyclées depuis d'autres expériences internationales, leurs commentaires déplacent la présentation de conflits depuis le registre des fatalités : résignation de ceux qui ne se savaient qu'« accroupis » dans les quartiers irréguliers, soumis au rappel à l'ordre du « la terre appartient à l'Etat ». En réalité, les redressements de trames ont été modérés dans l'histoire urbaine. Deux décennies d'installations « illicites » depuis les années 1970 ont surtout forgé la nécessité pour ces habitants de négocier par la petite porte. Il s'agissait alors de pérenniser un embryon d'occupation jusqu'à un point d'extension tel que rayer de la carte toute une vie sociale de quartier devenait impossible.

La démocratisation des années 1990 a donc remis en cause la stratégie de confinement territorial des irréguliers qui prévalait alors, notamment en Commune I du District ; elle a au contraire lancé des délogements de masse sur la rive droite en pleine expansion de Bamako. Une décennie d'opérations de comptage de maisons à casser et de propriétaires à compenser dans 25 quartiers de la capitale confère alors au terme de déguerpissement un sens plus large que le montage des dossiers techniques : les restructurations sont aussi l'occasion pour les municipalités de détourner des lots promis dans les zones de recasement. S'impose une double évidence : toute affaire domaniale fait l'objet d'une instrumentalisation par les « politiciens » ; toute manœuvre politique est perçue comme marginalisation de petites gens face aux privilégiés du pouvoir.

Le terme de déguerpissement montre d'ailleurs plus d'un glissement de désignation des laissés pour compte de la République, et ne se limite plus aux mal-logés dans les formes précaires de la ville. Il s'applique à toute éviction administrative dans le District, et à ses marges aux cultivateurs dépossédés de leurs moyens de subsistance par des chefs de village résolus à vendre. Des domaines agricoles sont cédés à des particuliers ; des usages lignagers sont aliénés pour le compte d'« accapareurs ». Ces violences économiques rejoignent alors les cas de « spoliations rurales » dont la puissance publique n'a pas toujours l'initiative, mais qu'elle entérine par la délivrance de concessions sur son Domaine privé et par la publicité qu'elle impose aux démarches d'immatriculation.

Ce dessaisissement foncier n'est donc plus vécu comme poussant à faire compromis de biais : en construisant des maisons en banco plutôt qu'en dur ; en repoussant une installation à distance du centre-

ville. Il est vu désormais comme une injustice, un manquement aux droits inacceptable dans une démocratie soumise aux évaluations internationales. Le déguerpissement fait question sociale face aux objectifs de réduction de la pauvreté. Non que les « sinistrés » se passent de recours personnalisés, mais parce que la somme des « spoliations » renvoie au cœur de citoyenneté que confère la propriété.

Sortis des discussions avec l'administration, divers acquéreurs lésés se présentent en effet en « collectifs de victimes » pour exiger des compensations. L'indemnisation s'annonce inégale d'un régime d'appropriation à l'autre, mais elle est attendue dans tous les cas. Les menaces et les décisions de démolition ouvrent un scénario connu depuis de précédentes expériences de réquisition foncière : 1. Donner la preuve d'une « longue occupation » par des repères antérieurs à ceux dont se prévalent les parties adverses ; 2. Etablir devant témoins l'inventaire d'investissements privés, avérés ou prévus, avec l'argument d'un bénéfice collectif : une association de développement communautaire, un retour d'épargne pour le pays, l'emploi de jeunes, une école privée, une sauvegarde environnementale... 3. Rendre le tout visible auprès de professionnels de la communication, sans négliger d'y apparaître avant tout comme « démunis » : suivi matériel compromis, liens de bon voisinage altérés, vies professionnelles dégradées, incertitude laissée en héritage aux fils et filles de la Nation...

La position de victime n'est pourtant pas adoptée par les seuls pauvres économiques, quoique s'en prévalent divers porteurs de cause rencontrés localement. Le « nous les exclus » revient en particulier dans les propos de candidats malheureux aux logements sociaux, qui ont pourtant fait la preuve de revenus réguliers et d'une épargne bancaire ; et la seule condition de locataire ou d'hériter d'une maison familiale surchargée suffit à argumenter la misère. Du côté des bénéficiaires de programmes immobiliers, durement sélectionnés, on en revient aussi du statut de clients privilégiés du pouvoir : on se montre alors victimes du manque d'école à proximité, des plus sévères coupures d'eau connues dans la capitale, de retards de travaux de viabilisation ou de malfaçons dans les maisons livrées précipitamment, de baux trop rigides pour permettre des réaménagements de plan.

Le sentiment d'insécurité est perceptible dans les entretiens, et gagne en réalité des couches socio-économiques déjà converties à une appropriation individualisée. Dans le corpus considéré, il touche des détenteurs de concessions rurales dont les domaines de quelques hectares peinent à être mis en valeur et suscitent la convoitise d'investisseurs pressés. De même, d'« honnêtes travailleurs » voient l'épargne qu'ils ont déposée en coopérative d'habitat s'envoler dans un montage foncier douteux. Des propriétaires un peu trop distants d'une amorce d'investissement, « en attendant la retraite », sont enfin pris à défaut de suivre les enquêtes *commodo* et *incommodo* que d'autres acquéreurs ont lancées en empiétant sur leurs biens. Mis devant le fait accompli de la réquisition, du morcellement, de la revente à des tiers, « les faibles n'ont que leurs yeux pour pleurer ». L'insécurité devient donc un leitmotiv dans les quartiers de moyen standing et sur les segments juridiques investis par les classes supérieures : nombreux sont ceux qui s'approprient la complainte de la pauvreté en la déplaçant d'évidences individuelles à des défaillances de la gestion territoriale.

L'ensemble des cas étudiés souligne surtout les risques que font courir des « abus d'influence sous ATT » ou ses prédécesseurs. La peur d'être délogé traverse des milieux citadins déjà sortis de la location ; elle pousse une part croissante des chefs de famille à rechercher non seulement le terrain mais le titre foncier définitif¹⁰⁷. C'est donc sur une hiérarchie juridique de mieux en mieux comprise sur ses durées et coûts de démarches, que se joue la mobilisation de relations avec des gens de pouvoir, et à l'inverse le « dénuement » de ceux qui s'en disent ignorés : aux uns la possibilité d'entrer dans la procédure d'immatriculation ; aux autres la peur de devoir renoncer à une clarification, rogner sur leur terrain, affronter des surcoûts de corruption.

Loin de tarir dans la crise nationale de 2012, ce registre de l'insécurité se renforce quand le contrôle d'une grande partie du Mali est lui-même usurpé, sur toute violence que des pertes d'intégrité, territoriale ou morale, font subir aux citoyens du pays. L'intérim puis la transition de 2013 seront donc l'occasion d'en appeler plus que jamais à la protection de l'Etat, à ses devoirs de sécurisation foncière.

¹⁰⁷De 1998 à 2009, la proportion de propriétaires et de locations-ventes avec titre foncier passe de 8 % à 13 % des ménages recensés dans le District de Bamako.

◆ **Criminalisation... de nantis ?**

« Prédateurs fonciers ! » « Délinquants financiers ! » : le lexique des affaires de terrain glisse de la défense à l'accusation dans les années 2000, en s'organisant autour de ces deux énoncés. Ils montrent la capacité de riposte et les attentes politiques des plaignants-victimes. Ils renouvellent l'idée du crime républicain vingt ans après ceux reprochés au Général et Président Moussa Traoré. Plus précisément, c'est l'association prédation-délinquance qui fonctionne comme marqueur verbal d'une situation de crise foncière. Au tournant des années 2010, elle passe en boucle dans la presse décrivant tout type d'« escroc foncier » et dans divers milieux enquêtés : on la retrouve aussi bien dans les interventions de responsables associatifs, ou dans la campagne de communication d'une société immobilière, que chez des acteurs politiques haut placés.

S'il n'est pas nouveau, le registre de la prédation s'applique à des responsables jugés désormais nuisibles pour la paix sociale, trop voraces dans un Etat censé être policé. Ce régime de « mangement » se réfère à une politique du ventre depuis longtemps articulée à la ressource foncière. Le pouvoir administratif s'accroche à ses prérogatives territoriales, mais certains de ses représentants participent à la tournure « bestiale » de la spéculation foncière. Des opérateurs économiques lancent de même des avertissements chiffrés relatifs au détournement des caisses de l'Etat et au manque à gagner fiscal que font subir à la République ses propres administrateurs en se nourrissant de confusions chroniques dans la gestion des cessions et des immatriculations. Même s'il est lié au paradigme de la ripaille, le terme de délinquants introduit quant à lui la désignation des responsables comme justiciables.

Cette incrimination se confirme en effet à l'approche des élections présidentielles de 2012 : des noms sont mis sous la catégorie des « coalisés fonciers et leurs complices tapis dans la presse » (*L'Enquêteur*, 19 octobre 2012). Les termes se durcissent dans les commentaires ordinaires, en même temps qu'ils ciblent des personnalités de plus en plus haut placées. Si aucune solution immédiate ne se profile pour les imbroglios les plus édifiants, chacun s'accorde à dire que la rente domaniale ne sert plus que les intérêts des « gros mangeurs ». Et puisque ceux-ci ne ménagent même plus de sortie honorable aux petits « pique-assiettes », c'est bien une fuite en avant que l'on note chez les privilégiés du pouvoir.

Au-delà de ces noms, la conflictualité articule trois évidences qui feront le lien entre l'avant 2012 et l'après 2013 : la corruption, la malversation et l'impunité. Chaque volet du triptyque s'illustre dans les histoires particulières, demandant « audits pour les citoyens » et « mesures d'urgence » pour la Nation¹⁰⁸. Il prend en écharpe tout l'étalement urbain, renforçant le sentiment que la décentralisation et la gestion foncière se prennent mutuellement en otage : des marges d'action municipales et préfectorales se sont précisées avec l'établissement de plans de développement locaux et le chiffrage de prévisions d'aménagement ; la conflictualité devient alors ingérable par les connexions personnelles qu'elle soulève à des niveaux de pouvoir supra-locaux ; l'argument d'ignorance des règles domaniales cède devant celui de l'incapacité de l'Etat à empêcher des ventes indues, des cessions en excès de surface réglementaire, des purges de droits agraires bâclées, des abus de compétence territoriale...

La corruption est d'abord comprise par le fait que des vendeurs de tous bords se disputent les mêmes clientèles, non seulement solvables mais ralliées à quelques raccourcis de procédures : des commerçants présentés comme opérateurs économiques, des cadres de la fonction publique recherchés pour un potentiel d'intimidation – « magistrats », « hommes en tenue » –, et des Maliens de l'extérieur convoités pour leur retour d'épargne. Autant la corruption est plus souvent logée au niveau municipal, autant la prévarication est pointée au sein d'administrations déconcentrées, en particulier à la préfecture de Kati.

¹⁰⁸Citant le Médiateur de la République, le chef de l'Etat redouble de propos en mai 2014 : « Vous attirez également, et à juste titre, l'attention sur la prégnance des litiges en matière foncière. C'est une problématique récurrente qui nous interpelle et qui exige aujourd'hui des solutions de rupture. Les frustrations et la colère que génèrent la mal gouvernance du foncier dans notre pays sont plus que «potentiellement dangereuses pour la paix sociale et les rapports de bon voisinage entre les citoyens». Elles sont déjà explosives. J'ai donné des instructions fermes au Gouvernement dans le sens de mettre fin et de réprimer avec la dernière rigueur la spéculation foncière. Le Gouvernement travaillera aussi à élaborer un cadastre crédible de manière à réduire au minimum les risques de contestations et de conflits autour de la propriété foncière. Je prends acte de votre recommandation tendant à «conforter l'état de droit par un dialogue ferme» tout en privilégiant «la justice et l'équité». Je prends aussi bonne note de votre recommandation allant dans le sens de la mise en place d'une «brigade foncière» nantie d'une «mission spéciale d'assainissement sur le terrain et sur toute l'étendue du territoire national» qui pourrait proposer des «mesures de rectification vigoureuses et urgentes » ». <www.maliweb.net:Economie, 29 mai 2014>

La criminalité devient-elle pour autant une affaire de classes, un « grand banditisme foncier » ciblé par la revanche des faibles contre des nantis ? Des privilégiés sont bien désignés par le double pouvoir de l'argent, même si les coûts d'acquisition des terrains sont plus faciles à indiquer que les surcoûts d'influence et de protection, à monnayer également dans les cercles du pouvoir. Mais si les soupçons du petit peuple malien s'expriment ainsi à l'égard des « riches de Bamako », la dichotomie ne résiste pas au rappel de quelques nuances historiques, et la « spéculation » mérite d'être comprise dans un spectre social large :

- Qu'ils soient victimes ou accapareurs, les propriétaires partagent, de fait, les mêmes valeurs d'attachement foncier, les mêmes ambitions de valorisation de leurs terrains et les mêmes pratiques de déstockage quand leurs affaires tournent mal.
- A ces jeux plus tactiques que stratégiques, des chefs de village, des héritiers de baux ruraux ont déjà joué en nombre : en morcelant et vendant, au compte-goutte ou précipitamment, sur les décombres de l'autorité traditionnelle ou d'exploitations pionnières, et sans renoncer aux larmes d'impuissance d'une ruralité dévorée par la capitale.
- La corruption foncière se montre elle aussi diffuse socialement, en partie du fait d'un niveau salarial resté bas au Mali.
- Les formules visant la prédation et la délinquance prennent un tour populiste en 2012 ; des pseudo-positions de classes sont déduites de nombre d'affaires personnelles.
- Enfin, les corrupteurs et les prévaricateurs n'échappent pas eux-mêmes aux frustrations sur leurs chances de survie... politique ; l'enrichissement par le foncier est difficile à garantir sur la durée. On touche ici du doigt le fait que l'Etat se montre lui aussi, dans sa dimension ordinaire, du côté des faibles : par son manque structurel de ressources de fonctionnement et d'investissement, limites qui affectent la prospection d'autres rentes que celle du sol. Il n'est donc pas étonnant de voir comment les procédures domaniales se trouvent perverties par des agents de tous niveaux, cumulant plusieurs « emplois » ou recherchant des compléments de revenus sur l'exploitation de la moindre information foncière.

Même ainsi justifiés, ces deux angles de « mal gouvernance » en appelleraient donc à des sanctions administratives. Si celles-ci ne semblent pas prises à hauteur des problèmes dans le corpus analysé, c'est bien qu'un troisième volet du triptyque criminel reste

ouvert, celui de l'impunité. Les fautifs résisteraient à une demande de rigueur déjà rappelée à propos des comptes publics locaux, en mobilisant plus que jamais des alliés personnels. Certes cette vie de réseau social ne diverge pas fondamentalement de celle éprouvée à de plus bas niveaux de pouvoir : fondée sur des liens de lignage, d'alliance et de promotion, et sur le patronage d'aînés en politique ou en carrière professionnelle, elle sert à se protéger autant qu'à entretenir le soupçon sur les rivaux. Mais les points d'influence se comptent de plus en plus haut dans l'appareil d'Etat, et touchent à de nombreuses institutions : ici un préfet « se prévalant d'une proximité avec la famille du chef de l'Etat en raison du mariage d'un des siens avec une des filles du couple présidentiel, s'est cru suffisamment fort pour procéder à un lotissement illégal » (*Waati*, 7 octobre 2010) ; là d'autres « trafiquants d'influence, se prévalent partout de leurs hauts liens supposés ou réels... et cherchent à se réfugier au PDES », le parti de soutien au programme présidentiel (*Indicateur du Renouveau*, 27 octobre 2010) ; là encore « un maire se fait passer pour un grand ami d'ATT » (22 *Septembre*, 19 septembre 2011) et « tombera » tout juste après ce dernier ; ailleurs une femme d'affaire déjà dédommagée « persiste à vouloir récupérer son terrain... en usant de ses entrées chez le commissaire de police du 13^{ème} arrondissement et le procureur de la République » (*L'Indépendant*, 28 août 2012).

C'est d'ailleurs en se réclamant de protections liées au promoteur du Consensus national que les criminels désignés déplacent l'impunité vers le cœur de la légitimité républicaine : la justice ne fait pas son travail ! Elle-même se montre corrompue « sur un simple coup de fil de la Présidence ». La peur de jugements partiiaux se nourrit des rumeurs sur la manière dont certains juges sont « récompensés par des parcelles bien situées ». Le « banditisme » rebondit de foncier à judiciaire, pour retourner au foncier. Fantasmée ou réelle, cette impunité conduira des parties prenantes de litiges à interpeler non plus des commis de l'Etat mais l'Etat lui-même : défaillant dans sa mission régaliennne de justice ; et son premier représentant : défaillant sur la symbolique d'ensemble de la protection à force de croiser en tous sens des protections particulières.

◆ **Vers un régime de sanctions des responsables et de réparations des torts ?**

Dans ces conditions, la restauration du crédit politique du Mali en passerait par les garanties, sur engagement personnel du chef de

l'Etat, que les trois volets du triptyque de criminalisation foncière seront bel et bien refermés : « Nul ne sera au-dessus de la loi. Elle s'appliquera de manière égale à tous. Je mettrai fin à l'impunité, aux passe-droits qui sont à l'origine du dévoiement des institutions judiciaires et étatiques. La restauration de l'autorité de l'Etat se conjuguera avec une lutte sans répit contre la corruption qui inhibe notre capacité à sortir du sous-développement économique et social. En tant que Président de la République, je veillerai à la bonne gestion des deniers publics. » (Discours d'investiture du Président Ibrahim Boubacar Kéita, septembre 2013).

Les intentions sont reprises dans l'ordinaire des conflits fonciers aussitôt qu'elles sont exprimées d'en haut, sur le constat de crise nationale. Suffront-elles pour autant à solder de mauvais comptes sur la durée ? Par quel niveau de gouvernement, l'Etat, la ville ou les communes, seront-elles portées ? Pour tourner définitivement la page des pratiques débridées du foncier ? Ou bien l'ordre promis ne sera-t-il qu'un simple retour de balancier, appelé à repartir ensuite vers les mauvais penchants des autorités publiques ?

Le corpus examiné laisse en effet filtrer un troisième registre d'expression politique, celui de la fermeté, et ce dès l'intervention des militaires dans le jeu politique de 2012. Passons sur le fait que de « nouvelles magouilles foncières » leur seront vite attribuées, comme à Sénou en Commune VI de Bamako. Les énoncés participent ici aussi de mises en scène du pouvoir : une démission judiciaire remarquée, une indignation retentissante¹⁰⁹, un jeune Ministre « tapant du poing sur la table » devant ses aînés en politique, une tête nouvelle à propulser dans l'imagerie des « luttes acharnées contre la corruption ».

La question est alors de savoir si de tels « refus de toute compromission » avec les jeux clientélistes antérieurs sont réellement inédits, et surtout s'ils sont susceptibles de boucler un cycle de délitement de la gestion foncière.

¹⁰⁹Celle du ministre de la justice, Garde des Sceaux, à l'occasion de la conférence des parquets d'octobre 2012, suscite de nombreux échos : « Aujourd'hui, des prédateurs fonciers, avec l'aide de leurs complices tapis dans l'administration, ont décidé de dépouiller riches et pauvres de leurs terres. Ils brisent des foyers et des vies... Après les Etats Généraux sur le foncier, le moment est venu de sévir. » <www.maliweb.net, 12 octobre 2012>

- Au plan institutionnel, un rapport public du Vérificateur Général de la République, remis au procureur de la République, détaille en 2012 une perte de plus de 10 milliards de Francs CFA que font subir à l'Etat les comptes de deux Directions des Domaines et du Cadastre, dans le District de Bamako et la Région de Koulikoro¹¹⁰.
- Au plan personnel, des réponses sont également apportées à quelques débordements locaux : le sous-préfet de Kalaban Coro est révoqué en 2010 ; après avoir été muté, le préfet de Kati est incarcéré en 2013 aux côtés d'élus communaux. Très vite s'expose une divergence de vues ministérielles sur le sort politique du Maire du District après trois mois d'emprisonnement.
- Au plan électoral, la lutte contre la corruption se montre plutôt incantatoire après le holà présidentiel. Dès la campagne législative de 2013, certains candidats ne se privent pas de distribuer quelques promesses de protection foncière, comme pour le réinvestissement d'une bande de terrain déjà déguerpie à Sabalibougou, en Commune V.

Reste la demande sociale de justice. Les dernières affaires et leurs rebondissements de l'année la montrent encore insatisfaite, et le citoyen de base toujours sceptique : les arrestations resteraient trop ponctuelles ou suscitant des levées de bouclier ; les actes juridiques sont jugés trop lents ; de gros poissons semblent passer entre les mailles du filet après seulement quelques jours d'inquiétude ; des doutes sont formulés sur les réparations à attendre de préjudices subis. Les arrestations font surtout penser à des fusibles sautant pour désamorcer la tension, mais peu à même de résorber les manques de traitement de nombreux dossiers. De mortelles inondations et plusieurs incendies déplacent déjà les indignations sur des zones vouées au passage des eaux de pluies, comme à Banconi, ou devant permettre l'intervention de véhicules d'urgence, comme aux abords de marchés urbains.

Les promesses de restauration de l'autorité publique ont surtout « re-filé la patate chaude du foncier » à quelques institutions sous vigilance politique, la Justice et le Ministère des Domaines en particulier, alors que leurs propres problèmes structurels sont loin d'être réglés : engorgement d'affaires, concurrences entre juridictions ou services, budgets trop faibles pour supporter sans aide extérieure le coût de

¹¹⁰Bureau du VGM, Rapport annuel 2011 <<http://www.bvg-mali.org/>>.

projets cadastraux. Pour l'heure, l'issue judiciaire des arrestations n'est pas connue ; les hésitations restent fortes pour parer au plus pressé des requérants : faut-il d'abord réviser les textes ? S'appuyer sur une casuistique ? Ou encore, comme dans le défi d'indemnisation que soulèvent les programmes immobiliers de N'Tabacoro, faut-il que l'Etat se décharge sur sa représentation en préfecture, fautive d'avoir laissé vendre des parcelles qui n'auraient pas dû l'être sur des terrains déjà réquisitionnés ?

Sur le fond, ce type de détermination personnelle à rappeler l'autorité de l'Etat dans une vision ordonnée de la gestion domaniale n'est pas nouveau dans l'histoire urbaine malienne. Elle revient dans les « campagnes de lutte contre la corruption et de moralisation de la vie publique » des première et deuxième Républiques, dans la création de structures de surveillance des comptes publics au cours de la troisième. Elle en rythme à échéances plus rapprochées encore le calendrier électoral, quand les opérations de lotissement sont « suspendues jusqu'à nouvel ordre » (1996-1997) ; quand des délégations spéciales se substituent aux élus municipaux pour « mettre un terme aux cessions anarchiques de terrains » (1997) ; quand des maires sont suspendus pour faire exemple (Commune II : 1997 ; Commune I : 2002 et 2014 ; Commune de Kalabancoro et Mairie du District : 2013-2014) ; quand des actes d'attribution sont annulés (Mairie du District et Commune VI : 2012). Le ton du coup de semonce administratif a même vocation à alterner avec des moments de permissivité foncière et d'instrumentalisation des lots à usage d'habitation (Bertrand, 1999 ; 2006).

Ainsi mis en perspective de scénarios en dents de scie de l'autorité d'Etat, et d'un séquençage politique déjà connu, ce moment du bridage est donc loin de suffire à organiser un plan d'action urbaine sur la durée, à relancer les efforts de gouvernance que les coopérations internationales appellent de leurs vœux en les assortissant de crédits de sécurisation foncière. Quant au passage de la sanction individuelle pour les fautifs à la réparation de torts pour les victimes, il est loin d'être garanti. Au contraire, la demande de compensation active les jeux de promesses et de réseaux clientélistes. Elle contraint les protagonistes à rebondir en justice ou à repartir en recherche d'arbitrage : d'une présidence à l'autre, d'un ministre de la Justice au suivant, d'un procureur à son successeur. Si le soulagement des tensions s'impose régulièrement dans les arènes locales de pouvoir, il se montre plus moralisé qu'institutionnalisé, et reste tributaire des initiatives d'entrepreneurs politiques.

Conclusion

Du « laver proprement » de 1991 au « nul ne sera au-dessus de la loi » de 2013, la communication politique sur le foncier a donc glissé vers le ministère de la Justice, qui semble aujourd'hui concentrer toutes les attentes en matière de protection des citoyens par l'Etat. Mais elle ne fait pas véritable rupture de gouvernance : la conflictualité n'a pas été mise en veille en 2012-2013 ; la mauvaise passe nationale a précipité au contraire la revente de terrains à la propriété contestée ; l'annulation de décisions d'attribution pose autant de problèmes qu'elle en résout. Avec quelques arrestations, la fin d'un cycle de « pouvoir en pâture » (Fay, 1995) n'est pas garantie par le départ du Président ATT.

Il en va pourtant d'importants défis institutionnels, économiques et politiques à mieux charpenter l'étalement urbain de Bamako ; de nécessités fortes à orienter l'action publique vers de substantielles dotations en équipements collectifs. Mais sur le fond, aussi bien les stratégies individuelles d'accès à la terre que les mobilisations sociales afférentes au « logement décent » restent tributaires d'allégeances dispersées et instables aux sphères politico-administratives. Ni les simples citoyens, ni les opérateurs économiques, ni les intermédiaires des transactions marchandes, ne renoncent à souscrire sur le mode négocié aux normes gestionnaires et techniques du développement urbain. Les relations de service nouées sur la terre profitent plutôt tantôt aux gens de pouvoir, tantôt à leurs débiteurs ; une forte moralisation de la valeur de la propriété et une forte personnalisation de l'autorité publique président à la consommation foncière élargie vers les périphéries de la ville.

Pour tourner la précédente page de clientélisation, une dernière échéance s'impose avec le report à octobre 2014, puis à 2015, du renouvellement des mandats municipaux. Mais le haut niveau d'abstention électorale pour cette consultation locale, particulièrement à Bamako, risque d'hypothéquer la perspective d'une réconciliation des citoyens avec les partis politiques. Malgré l'idée qui progresse dans les esprits, selon laquelle tout représentant de la République serait justiciable au même titre qu'un « citoyen ordinaire », la participation à la vie de la cité reste bel et bien suspendue à la jauge de reconnaissances interpersonnelles entre les premiers et les seconds, plus qu'au crédit durable de scores électoraux.

Bibliographie

Bénil, Cl., 2011, " Up Close and Personal ". How does Local Democracy Help the Poor Access the State? Stories of Accountability and Clientelism in Johannesburg". *Journal of Asian and African Studies*, 46 : 453-464.

Bertrand, M., 1994, *La question foncière dans les villes du Mali. Marchés et patrimoines*. Paris, Karthala-ORSTOM, 328 p.

Bertrand, M., 1999, *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise*. Paris, PRODIG-CNRS, 110 p.

Bertrand, M., 2006, « Foncier débridé / foncier bloqué. Enjeu récent de la décentralisation ou alternance centrale dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes ? » In Cl. Fay, et al. (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD : 179-198.

Bertrand, M., 2012, « Du District au «grand Bamako» (Mali) : réserves foncières en tension, gouvernance contestée ». In *Colloque N-AERUS XIII : La ville inégalitaire, espaces contestés, gouvernances en tension*. <http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2012/Paris_2012.htm>.

Bertrand, M., 2014, « Ni compétitives, ni justes, alors quoi ? Métropoles ouest-africaines et circulation mondialisée de modèles urbains ». In Le Blanc A., et al. (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Paris, Presses universitaires de Paris Ouest : 355-376.

Beuf, A., 2013, « Enjeux et conflits autour de la terre urbaine : politiques foncières et planification urbaine en Colombie ». *Cahiers des Amériques latines*, n° 71 : 55-74.

Charles-Domine, J., 2012, *Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation*. Université d'Aix-Marseille, thèse de doctorat, 363 p. http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/84/15/75/PDF/these_charles-domine.pdf

Diop, D., 2013, « La problématique de l'accès au foncier à Dakar ». In Raynaud M.M., et al. (eds.), *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone*, Université de Montréal / Éditions Trames : 69-91.

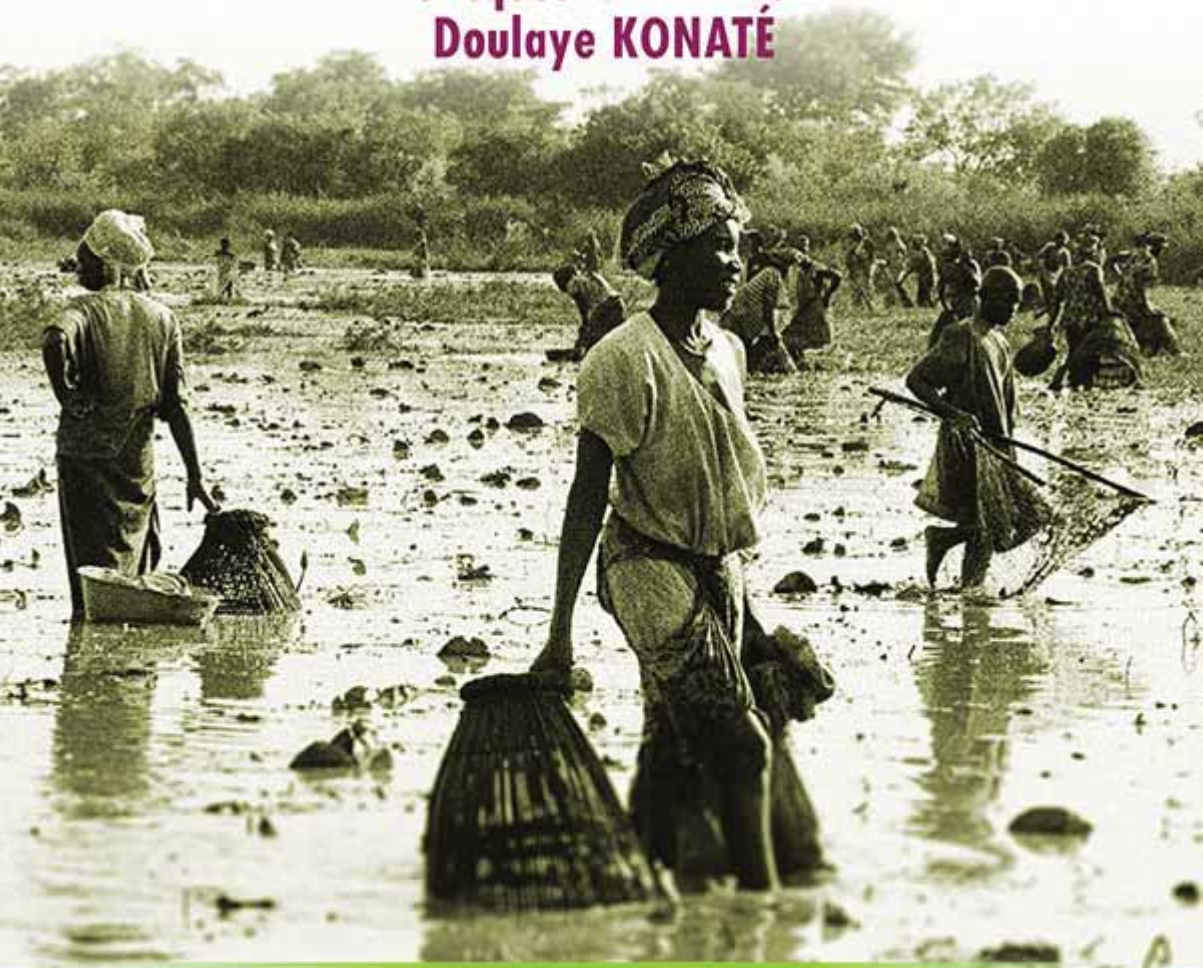
Djiré, M., 2006, « Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali. Les avatars d'une procédure (nécessaire ?) ». *Colloque international : Les frontières de la question foncière. Enchâssement social des droits et politiques publiques*, Montpellier, IRD. <https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Djire.pdf>.

Durand-Lasserve, A., 1993, *Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone*. Washington D.C., Banque mondiale, PNUD : Programme de Gestion Urbaine, 89 p.

Fay, Cl., 1995, « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture ». *Cahiers d'études africaines*, vol. 35 (137) : 19-53.

LE MALI CONTEMPORAIN

Sous la direction de
Joseph BRUNET-JAILLY
Jacques CHARMES
Doulaye KONATÉ



Avec un grand merci à Bruno Sicard

Collection " L'Afrique se raconte "

Crédit photo couverture : Mamadou Nansiamama Konaté

© 2014 Editions Tombouctou
ISBN : 978 - 99952 - 53 - 16 - 5

© 2014 IRD
ISBN : 978 -2 - 7099 - 1831 - 2

Tous droits réservés pour tous pays
Dépôt légal : décembre 2014

LE MALI CONTEMPORAIN

Sous la direction de
Joseph BRUNET-JAILLY
Jacques CHARMES
Doulaye KONATÉ