

Zones inondables en milieu urbain

Conflits fonciers et concurrences pour l'espace maraîcher à Bamako (Mali)

Dieudonné Zallé
Géographe

Ousmane Maïga
Géographe

Le maraîchage est une pratique très répandue à Bamako. Son développement s'explique, d'une part, par la demande en fruits et légumes consécutive à la croissance de la population urbaine et à l'évolution des niveaux de vie et des habitudes alimentaires, d'autre part, par la crise de l'emploi et la paupérisation des citadins qui contribuent à accroître les superficies cultivées en ville et à augmenter le nombre d'employés maraîchers.

A Bamako, le maraîchage constitue un espace dynamique d'emplois et de revenus dans la ville. Toutefois, en dépit du rôle déterminant qu'elle joue localement, l'agriculture maraîchère est aujourd'hui remise en question à cause de la poussée urbaine. L'extension des superficies construites, à vocation résidentielle, commerciale, administrative et industrielle, constitue une menace pour la survie du secteur, voire pour son développement à terme. La concurrence est défavorable au maraîchage, ce qui a pour conséquence la réduction sensible ou la marginalisation des terres disponibles. En effet, l'agriculture maraîchère est reléguée dans les espaces inondables : plus de la moitié des parcelles se retrouvent au bord du fleuve et de ses affluents, car ce sont des zones difficilement constructibles. A cause de cette marginalisation, l'agriculture maraîchère est soumise à une insécurité foncière du fait de l'absence de bases juridiques et légales mais également du

fait de l'occupation souvent illicite des terres, ce qui est aussi un moyen d'échapper aux règles et taxes foncières. Cette insécurité, qui s'aggrave dans les zones inondables, est à l'origine de tensions sociales et de conflits.

Cet article pose le problème des zones inondables de la ville de Bamako à travers certains aspects du foncier urbain par l'analyse des modes d'acquisition et d'appropriation des terres, des pratiques de faire valoir et des contraintes liées à la gestion des périmètres riverains. Notre étude concerne plus particulièrement les maraîchers de la Commune V¹ du district de Bamako, qui sont en compétition avec d'autres exploitants des berges du fleuve dans un contexte de décentralisation encore immature.

I L'accès à la terre et la gestion des espaces maraîchers

Secteur non structuré dans le district de Bamako, le maraîchage n'a jamais bénéficié de bases juridiques ni de législations particulières autres que les textes qui régissent le régime des terres au Mali. L'occupation des parcelles et la formation des espaces maraîchers sont effectuées au gré de circonstances diverses et sur des domaines fonciers variés. Ceci expose les espaces maraîchers aux vicissitudes de l'urbanisation, laquelle privilégie les espaces à vocation résidentielle, administrative, industrielle ou commerciale. La compétition entre l'agriculture et l'urbanisation tourne toujours en faveur de l'urbanisation par absence de législation spécifique et du peu d'intérêt accordé à l'agriculture dans les politiques de développement du secteur urbain.

Le territoire de Bamako était autrefois régi par le système ancestral qui, malgré les changements survenus depuis la colonisation, reste vivace : « Les régimes fonciers traditionnels se caractérisent par l'absence d'appropriation privée de la terre qui appartient à toute la

¹ Le district de Bamako est divisé en six communes urbaines désignées par un numéro en chiffres romains : lire ici « commune cinq ». La Commune V s'étend sur 41 km² et couvre avec la Commune VI la rive droite du fleuve Niger.

collectivité, et dont le représentant est le chef de la terre qui, au nom des génies tutélaires du groupe, en concède la jouissance aux individus. L'exploitant n'exerce qu'un droit d'usage sur la terre dont il est l'usufruitier intégral, mais non le propriétaire au sens juridique du terme.» (Viguié, 1961). Les *dugukolo-tigui* (propriétaires terriens, en bamanan) – la famille Niaré – n'avaient pas l'exclusivité sur les terres. L'accès faisait l'objet de règles de distribution régies par les traditions selon les statuts sociaux et les charges des ménages. On distingue alors plusieurs catégories de champs : le champ du ménage ou *guwa forow* ; le champ de segment lignager ou *bonda forow* ; et le champ de la grande famille patriarcale ou *kabila forow*. Le droit sur ces terres a été transmissible de père en fils dans la même famille jusqu'à la colonisation.

La période coloniale a été la phase de bouleversement des relations traditionnelles à la terre dont la légitimité avait été reconnue et protégée par les coutumes sous forme d'inaliénabilité des droits des premiers occupants-fondateurs. Les chefs locaux se trouvèrent dessaisis de leurs droits. L'État colonial en devint le propriétaire ainsi que de tous les terrains qui étaient « vacants et sans maîtres », ce concept impliquant que tout terrain inoccupé appartient à l'État sans que celui-ci ait besoin de l'immatriculer à son nom. Toutes les législations foncières confirmèrent, au plan politique, les droits du pouvoir colonial sur les terres et l'administration sans partage de la colonie. Les raisons invoquées en étaient la nécessaire maîtrise du foncier par l'État colonial, considéré comme le seul concepteur et animateur du développement. Elles s'appuyaient sur deux principes : éviter le gâchis foncier et manifester le devoir de civilisation agraire de la métropole.

Les susceptibilités des autochtones amenèrent le gouvernement colonial à conserver les modes locaux de gestion des terres jusqu'à la loi de 1959 sur l'expropriation des terrains coutumiers. En 1960, date de l'accession du Mali à la souveraineté nationale, les dispositions foncières sont devenues plus nettes : on distingue les domaines de l'État, ceux de propriété privée (instaurée par les législations modernes du pouvoir colonial) et ceux relevant de l'exercice du droit coutumier. La complexité de la gestion de ces trois catégories a amené l'État à modifier les dispositions foncières en 1970 puis en 1983. Il recourt alors au principe de la « domanialité étendue », qui excluait toute activité agricole même sur les terres inondables jugées inconstructibles : selon cette règle,

les terrains coutumiers sont laissés en jouissance libre à leurs usagers traditionnels, et les terres non mises en valeur ne peuvent être attribuées qu'après immatriculation au nom de l'Etat ; les terres immatriculées au nom de l'Etat, les terres coutumières et les terres « vacantes et sans maître » (parmi lesquelles sont classées les aires inondables) font partie du domaine privé de l'Etat. En fait, les terrains coutumiers sont simplement laissés en jouissance libre à leurs usagers traditionnels. En revanche, les terres non mises en valeur ne peuvent être attribuées qu'après immatriculation au nom de l'Etat, et seulement sous forme de concession provisoire moyennant une redevance annuelle. Après sa mise en valeur, la concession à titre provisoire peut être transformée en titre de longue durée, soit définitif (titre foncier), soit provisoire (bail).

■ Tableau 1

Répartition des parcelles selon la situation et le statut d'occupation.

Localisations	Statuts d'occupation (en %)			Nombre de parcelles
	Propriété	Prêt	Location	
bord du fleuve	45,7	37,0	18,9	127
bord de route	12,9	14,1	72,9	85
bord d'affluent	17,9	70,2	11,9	84
quartier bâti	19,3	28,8	52,9	104
<i>Total</i>	25,2	37,0	37,7	400

Source : Enquête D. Zallé, 1997.

■ Le statut des parcelles maraîchères et leur localisation

La domanialité étendue n'a pas modifié véritablement les relations à la terre des agriculteurs en général, ni celles des maraîchers qui exploitent les plaines alluviales du fleuve Niger et de ses affluents. L'implantation maraîchère est concernée par les deux domaines fonciers : 39 % des terres coutumières et 53,5 % du domaine privé de l'Etat. Il s'agit pour l'essentiel des espaces inondables (donc non encore immatriculés) grignotés par des lotissements récents et

de statut souvent douteux, situés dans la servitude du fleuve. Cette pratique d'accaparement est le fait d'un lobby bourgeois en quête du microclimat doux des abords immédiats du fleuve. Cependant, 45,7 % des 400 maraîchers étudiés déclarent être propriétaires de leurs parcelles, les autres avouant le prêt non assorti de redevances (tableau 1).

■ Les dynamiques foncières dans les zones inondables

Les conflits et leurs régulations

Les confrontations qui opposent les particuliers avec les institutions administratives, politiques ou privées sont le reflet de la crise foncière à Bamako. Elles sont alimentées par les tensions sociales, familiales et économiques liées à l'évolution même de la ville. Les tensions foncières se manifestent sous des formes multiples et complexes (tableau 2).

Les contestations les plus rencontrées concernent les particuliers. Elles portent surtout sur des terrains destinés à l'habitation et à l'agriculture. Les particuliers ont également des démêlés avec les autorités communales. Les droits discutés font principalement appel au besoin pressant de réhabilitation des espaces illicitement occupés comme habitations dans les lits des cours d'eau. Cette situation est très réprimée car elle est cause de péril en cas d'inondation. La gestion communale n'est pas épargnée par ces contestations. Il s'agit principalement de problèmes entre le maire et ses administrés mais aussi de tensions internes au conseil communal à propos de la réalisation des projets de réhabilitation des zones inondables. Dans ce cas, les droits discutés s'articulent autour des droits de compensation et de l'acquittement des charges. A Bamako, lorsque l'État reprend un domaine coutumier, le propriétaire reçoit une parcelle à usage d'habitation contre un hectare de champ ; après l'achat du titre foncier à l'État, l'acquéreur (une agence) ou la mairie verse à l'ancien exploitant (l'agriculteur) une indemnité en espèces représentant la valeur au champ de ses investissements agricoles à titre de dédommagement.

Tableau 2
Les types de conflits.

Protagonistes	Types de litiges
entre particuliers	<ul style="list-style-type: none"> - espaces agricoles revendiqués par plusieurs usagers - reprise de terrains de culture prêtés ou loués (champs, vergers, jardins...) - droits contestés sur une cour d'habitation - droits contestés sur des portions de concessions - contestations sur des zones de parcs à bétail - problèmes de voisinage et de mitoyenneté - problèmes d'héritage
entre particuliers et municipalité	<ul style="list-style-type: none"> - constructions illicites (sur les réserves foncières, par ex.) - revendication de droits au relogement - revendication de droits au dédommagement - reprise d'espaces non mis en valeur - revendication de droits d'usage
entre particuliers et agences immobilières	<ul style="list-style-type: none"> - droits au dédommagement et purges foncières (dés hypothèques, acquittement des charges) - contestations d'usage sur les réserves foncières - refus de déguerpissement
internes à la municipalité	<ul style="list-style-type: none"> - problèmes entre le maire et ses administrés - tensions internes dans le conseil communal - contestations sur l'exploitation ou l'utilisation des réserves foncières

Source : Enquête D. Zallé, 1997.

Plusieurs moyens sont utilisés pour résoudre les tensions foncières, entre autres le recours aux conseils de familles, souvent élargis aux amis de la famille, aux notables, aux chefs religieux, aux ressortissants d'une même région ou de villages voisins, le recours au conseil communal, à la police et au tribunal, et même au fétichisme et aux forces occultes. Les particuliers qui résident en habitat spontané (communément appelé *sonorobougou*, c'est-à-dire une occupation provisoire ou précaire), font directement appel aux autorités communales pour résoudre leurs différends, même si nombre des arbitrages ont lieu sur fond de suspicion. Selon Bertrand (1994), « les mairies s'affirment de plus en plus au Mali comme un lieu privilégié de confrontation privée en matière foncière », ce qui a des conséquences bizarres lorsque certains protagonistes font appel aux fétiches ou aux forces occultes.

Nous allons illustrer la concurrence entre urbanisation et agriculture dans la zone inondable de Bamako par un exemple qui montre les problèmes qui opposent les maraîchers aux agences immobilières. Il s'agit des contestations exprimées par les

producteurs maraîchers de Badalabougou, non loin du Pont des Martyrs, sur la rive droite. La zone est communément appelée « *naré ka danga* » du nom de l'un des premiers ouvriers à l'occuper illicitement. Elle est située entre l'aire bâtie en 1966 par la société immobilière d'Etat Sema (Société d'équipement du Mali) et le fleuve. Cet espace, très accidenté à l'époque et très proche du cours d'eau, avait été exclu du titre foncier de la société immobilière. Il a donc été épargné pour le plus grand bonheur des maraîchers qui, en plus de la culture des légumes, y avaient en toute quiétude construit leurs habitations. A la faveur de la démocratisation du pays, la Sema, devenue société anonyme, décida en 1993 d'agrandir son patrimoine foncier en l'étendant jusque dans la servitude du fleuve. Ce titre, dans ses nouvelles dimensions, déborde évidemment sur l'espace maraîcher. Prévoyant la résistance probable des agriculteurs, la société brûla les étapes. Des ventes furent ouvertes dans un marché évidemment très lucratif. Toutes les parcelles proposées furent achetées avant même le lotissement de l'espace concerné. Lorsque les techniciens voulurent borner ce domaine résiduel, les oppositions commencèrent à se manifester. Depuis, la tension est vive, nourrie de l'humiliation et du manque de respect ressentis par les occupants. Des propos violents et injurieux ont été lancés. Or la Sema a fait déloger les maraîchers à coup de bulldozer avec intervention de la police et de l'armée. Les maraîchers, munis de coupe-coupes et de machettes (les hommes) et de pilons (leurs épouses) ont dû abdiquer face aux forces de maintien d'ordre. Toutes les cases furent rasées avant sept heures du matin. Une délégation des victimes fut dépêchée en hâte à la mairie. Le maire a dû leur trouver un refuge dans une école du quartier. Le problème fut confié à la commission domaniale de la Commune V dont les multiples démarches auprès du gouverneur du district de Bamako et de la direction générale de la Sema ont échoué. Pour toute consolation, le maire a promis une prise en compte dans les réhabilitations des quartiers spontanés.

Concurrences pour l'espace disponible

Plus généralement, la concurrence pour l'usage des superficies disponibles oppose fréquemment les maraîchers aux pêcheurs, et ces deux catégories professionnelles aux exploitants de matériaux de construction, aux teinturiers, aux tanneurs et aux lavandières.

En plus de l'approvisionnement venant d'autres régions du pays (Mopti, Ségou, Markala, Macina et Sélingué), une partie de la fourniture de poissons frais à Bamako est assurée par une importante production locale, manifestée dans le paysage par les nombreux campements de pêcheurs, généralement des Bozo et des Somono. Ces pêcheurs ont besoin d'espace en bordure du fleuve, non seulement pour établir leurs habitats, mais aussi pour étaler leurs engins de pêche (filets, pirogues) et leur production à fumer ou à sécher. Les campements sont presque toujours accompagnés de chantiers de construction de pirogues et d'ateliers de confection de filets. Les pêcheurs ont donc tendance à déborder de quelques mètres carrés, chaque année, sur les espaces maraîchers, notamment quand ceux-ci sont temporairement inoccupés, en saison des pluies.

Par ailleurs, les espaces des campements de pêcheurs ne sont pas épargnés par l'urbanisation, puisqu'ils occupent des emplacements très convoités. C'est ce qu'attestent leurs nombreux déplacements. Trois cas sérieux concernant 46 personnes du milieu pêcheur sont actuellement en litige à la mairie de la Commune V et au haut-commissariat du District de Bamako. Il s'agit de titres fonciers récents obtenus par des particuliers pour construire des hôtels en vue de la Coupe d'Afrique des Nations, organisée et accueillie par le Mali en 2002. L'originalité de ces cas réside dans le fait que les pêcheurs bozos refusent de quitter les lieux, même quand ils ont empoché, par naïveté ou par esprit crapuleux, d'importantes sommes d'argent en guise de pots de vin, par corruption ou par solidarité. Les conflits issus de cette situation pourraient conduire au départ des pêcheurs car les maraîchers, bien que non-proprétaires, semblent l'emporter du fait de l'appui des grandes familles de notables.

L'envahissement des espaces maraîchers est aussi pratiqué par les exploitants de sables et de graviers. En quête d'aires de débarquement du contenu de leurs pirogues, les ressortissants de ce secteur très dynamique stockent d'abord leurs produits sur les berges en attendant leurs destinations définitives, les chantiers de construction urbaine. Avec le temps, ces aires de stockage finissent par se transformer en de véritables entreprises de confection de briques en ciment, et leurs besoins en espace s'accroissent. Cette recherche d'espaces qui soient à la fois proches du fleuve, par où arrivent les matériaux, et de la ville, où ils sont utilisés, n'est pas à l'abri de l'urbanisation, qui impose leur fermeture sans recours.

Les teinturiers, les tanneurs et les lavandières occupent également les berges du fleuve. De plus, ils polluent le fleuve et ses rives par les produits chimiques qu'ils utilisent, ce qui atteint la fertilité du sol et altère la qualité des produits maraîchers. L'étalage du linge humide mis à sécher sur les plantes cultivées écrase les plantes en masquant la lumière. Par leurs diverses couleurs, surtout les couleurs froides, les linges absorbent beaucoup de chaleur, ce qui nuit à la bonne croissance des espèces maraîchères. Ces usagers des rives ont de nombreux démêlés, non seulement avec les maraîchers et les propriétaires de titres fonciers, mais également avec les services de contrôle des pollutions et des nuisances.

Conclusion

Les zones inondables urbaines sont des espaces particulièrement convoités parce qu'ils sont – au moins en apparence – disponibles pour de nombreux usages. Ces usages sont soit temporaires (ils disparaissent quand l'eau monte), soit transférables d'un site à un autre au fur et à mesure de la progression de l'inondation. Cette disponibilité permet de résoudre, au moins pour un temps, les problèmes issus du manque d'espace dans la ville même. Mais ces usages fluctuants posent des problèmes liés à leurs statuts fonciers peu clairs, entraînant évidemment des abus et des tentatives de mainmise à la limite d'une légalité mal définie. On retrouve ici, bien entendu, les cas classiques de constructions sur des sites à l'évidence non constructibles, voire sur des sites remblayés, ce qui leur donne une apparence de constructible. Le problème n'est pas tant, ici, celui de conflits entre une population d'exploitants et l'autorité, que celui de conflits entre différents usages incompatibles (agriculture, habitat « en dur »).

Dans le contexte de tensions sociales et économiques potentielles que connaissent toutes les grandes villes, la décentralisation mise en place au Mali propose-t-elle des solutions ? Oui dans une certaine mesure par la démocratisation des prises de décision, par une meilleure information, par un assainissement des aberrations foncières. Mais cela n'est pas suffisant à Bamako, qui est gérée en communes déjà depuis longtemps.

En effet, les méthodes peu orthodoxes que nous avons citées ici traduisent un phénomène inquiétant au moment où de gros efforts sont entrepris pour améliorer la gestion foncière. Elles expriment le manque réel de maîtrise de cette gestion par les pouvoirs publics. Les conflits montrent l'anarchie qui prévaut aujourd'hui. Notre enquête a révélé l'absence de concertation et le manque de rigueur dans l'application des textes réglementant l'accès à la terre. La désobéissance civile, qui traduit un manque de respect à l'égard de l'autorité et caractérise les difficiles cohabitations dans les zones inondables, est encouragée par les hésitations des autorités à réguler, voire à prévenir les tensions par un dialogue franc et permanent assorti de la responsabilisation des acteurs participant au développement urbain et péri-urbain.

Conflits et malaises peuvent, à la longue, engendrer une insécurité et entraver les activités de développement. Or, le nouveau cadre de la décentralisation se réfère à la participation des populations et à l'émergence d'une nouvelle citoyenneté qui intègre les reconnaissances et les initiatives aussi bien économiques, sociales que culturelles. Ce n'est donc pas une réforme comme les autres ; elle est fondamentalement un mécanisme d'intégration sociale, économique et culturelle, rectificateur des déséquilibres. On le voit déjà dans le rôle que les communes de Bamako sont appelées à jouer dans la résolution des conflits fonciers.

L'exemple de Bamako montre que la gestion intégrée des zones inondables devrait être conçue comme le partage du pouvoir et la responsabilisation de tous les intervenants. Les élus locaux doivent s'exprimer en inventant des solutions spécifiques, et personne ne devrait décider en lieu et place des citoyens des communes, désormais maîtres de leur développement. Mais c'est aux autorités communales d'initier avec les autres acteurs du développement (l'État aussi bien que les entreprises) un partenariat fécond qui respecte chaque entité socio-économique, et qui articule leurs activités par rapport à un programme de développement communal.

Bibliographie

- Bertrand M., 1990 –
Questions foncières et villes secondaires au Mali : les communes méridionales de Sikasso, Koutiala et Bougouni.
Thèse doct.,
univ. Paris-Nanterre, 668 p.
- Code domanial et foncier*, 1987 –
Loi n° 86-91/N-RM, portant code domanial et foncier. Bamako, 103 p.
- Doumbia S., 1982 –
L'espace périurbain en jeu : extension des cultures maraîchères et fruitières à Bamako au Mali.
Thèse de 3^e cycle, EHESS, Paris.
- Gaumie J., 1991 –
« La régulation des rapports fonciers internes à l'exploitation ».
In Le Bris E., Le Roy E., Paul M. (éd.) :
L'appropriation de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières,
Paris, Karthala : 53-57.
- Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, 1998 –
La décentralisation et les réformes institutionnelles au Mali : le cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement.
Bamako, présidence de la république du Mali, 28 p.
- Ouédraogo D., Piché V., 1995 –
L'insertion urbaine à Bamako.
Paris, Karthala, 206 p.
- Rohegude A., Verdier R., 1986 –
Systèmes fonciers à la ville et au village.
Paris, L'Harmattan, 201 p.
- Touré A. M., 1988 –
Evolution de l'espace maraîcher à Bamako. Mémoire de fin d'études,
Histoire et Géographie,
Ecole normale supérieure, Bamako.
- Viguié P., 1961 –
L'Afrique de l'Ouest, vue par un agronome : problèmes de base.
Paris, Maison Rustique.
- Yves M. J., 1997 –
Le régime foncier du nouveau code domanial et foncier du Mali,
études et documents.
Revue des Sciences juridiques, administratives et économiques, 6.
- Zallé D., 1992 –
Evaluation de l'activité maraîchère à Bamako : le cas de la Commune V.
Mémoire de DEA, Isfra, univ. du Mali,
Bamako, 103 p.
- Zallé D., 1997 –
Le maraîchage intra-urbain à Bamako. Thèse doct., Isfra,
univ. du Mali, Bamako, 318 p.
- Zallé D., 1998 –
Les stratégies politiques pour l'agriculture urbaine, rôle et responsabilité des autorités communales : le cas du Mali.
Iagu, Dakar, 17 p.