

Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako

*Monique Bertrand **

La transition démocratique et l'ajustement économique du Mali sont jugés exemplaires à l'extérieur, tant par le Fonds monétaire international que par les coopérations bilatérales, argument que ne manquent pas de retenir les autorités nationales dans le débat politique interne. Le pays n'échappe cependant pas à de fortes tensions, comme l'ont montré les crises sectorielles et régionales qui ont pesé sur le pluralisme de la III^e République, puis le raidissement du « Collectif des partis de l'opposition » sur le triple processus électoral de 1997-1998¹.

L'expérience politique locale échappe-t-elle alors aux turbulences, comme tendraient à le faire croire de fortes idéalités attribuées aux espaces de proximité par le mot d'ordre de la décentralisation qui s'exporte en Afrique au cours des années quatre-vingt-dix ? La réforme territoriale et les élections communales de 1998 permettent d'apprécier la maille la plus fine de l'État. La première prend place dans une série plus large de changements politiques qui lui donnent ses conditions et arguments [Bertrand, 1992]. Sa préparation, entre 1993 et 1996, apparaît relativement diligente au regard d'expériences voisines en Afrique occidentale, comme celle de la Guinée : l'adoption par l'Assemblée nationale du nouveau découpage communal consacre d'abord un dispositif qui, après avoir été limité à dix-neuf agglomérations urbaines, couvre désormais la totalité du pays. Reporté de 1997 aux années suivantes, le scrutin municipal permettra ensuite la mise en place du pouvoir décisionnel local et le transfert de responsabilités aux élus.

La décentralisation est-elle alors une chance dans un contexte où le défaut d'institutionnalisation de l'État est patent ? Les exemples ne manquent guère pour discrediter une autorité administrative incertaine dans le pays et la gestion politique des collectivités existantes. La refonte territoriale est pourtant proposée dans une perspective remontante : l'élection des conseillers communaux au scrutin proportionnel désignera à terme les « grands électeurs » des niveaux intermédiaires de l'État (cercles et régions). Mais, plus généralement, l'espace local inspire un discours dans lequel se lisent les conditions ambiantes et les opportunités particulières

* Géographe, maître de conférences, université de Caen.

¹ Le scrutin législatif du 13 avril 1997 a été annulé puis reporté au mois de juillet suivant. Entre temps, l'élection présidentielle de mai a reconduit Alpha Oumar Konaré à la tête du pays sur fond de participation électorale médiocre. Les élections communales étaient ensuite scindées en deux échéances, la première étant reportée à trois reprises jusqu'au 21 juin 1998, la seconde programmée finalement pour avril 1999.

des bailleurs de fonds : libéralisation, dimension sociale de l'ajustement structurel, démocratisation. La participation de la « société civile » est, comme partout, abondamment requise de l'extérieur, mais inégalement concrétisée à l'intérieur du pays.

L'appropriation de la réforme n'est pas à exclure : de nouvelles attributions sont reconnues aux communes déjà constituées²; le niveau exécutif de l'arrondissement (plus de 270 démembrements des 46 cercles maliens) est supprimé au profit de 682 conseils municipaux ruraux qui sont dotés de l'autonomie budgétaire. C'est en effet à une véritable trituration géographique et à une nouvelle catégorisation sociale que s'attelle la Mission de décentralisation qui est mise sur pied en novembre 1992. Par delà ses débats techniques, cette « communalisation » intégrale de l'espace malien permet aussi de mesurer l'impact du pluralisme au plus profond du territoire. Car après la rhétorique de « la base³ », les vertus des communautés sont promues de toutes parts comme nouvelle ressource du développement. Procèdent-elles pour autant d'une totale virginité politique? Sous l'angle d'un consensus quasi naturel, le spatialisme « du local » ajoute un nouveau flou à celui de catégories plus anciennes tels la nation ou le « pays profond ». Est-ce à dire que les nouveaux élus ignoreront l'héritage qu'ont laissé les précédents partis uniques dans les démembrements de l'État? La réforme conduira-t-elle à une appropriation en surface du dernier des slogans impulsés de l'extérieur, ou à une digestion plus gloutonne des gains de productivité et des fonctions de régulation attribuées aux petits espaces?

On se propose d'apprécier ici les enjeux régionaux et municipaux de la décentralisation⁴. La refonte administrative rend-elle plus cohérente la relation de la société malienne à son territoire? La gestion urbaine n'a-t-elle pas déjà anticipé sur le droit, forgeant et reconduisant de réelles habitudes politiques? La question du clientélisme communal est ainsi posée dans les termes concrets des enjeux fonciers. Des campagnes aux villes, du Sud au Nord du Mali, la culture communautaire qui est sollicitée d'en haut butte sur les trois tests du rapport à l'espace, des leaderships politiques et du marché.

Attentisme et activisme : les catégories fragmentaires de l'espace malien

Les arguments de la décentralisation engagent une sérieuse alternative entre l'intervention directe de l'État et la délégation de ses missions. Le débat augure-t-il d'un traitement différencié des communes dans la décentralisation à venir?

2 Leur création s'échelonne de la fin de la colonisation française (avec alors une étape obligée par le régime de moyen exercice), à la mise en place de l'Union démocratique du peuple malien (UDPM) par le général Moussa Traoré. Constituée en 1983, la commune de Bougouni est la dernière née des communes urbaines, aux côtés des six de Bamako et de douze autres de « l'intérieur ». S'ajoutent enfin, depuis 1992, les communes de Banamba, Bandiagara, Dioïla, Djenné et Niono, mais le premier quinquennat pluraliste ne leur a donné aucune consistance (élus, budget) dans l'attente de la décentralisation généralisée.

3 En ont fait grand usage les deux premières républiques qui se sont appuyées sur des partis uniques : Union soudanaise du rassemblement démocratique africain, puis UDPM.

4 Le texte initialement accepté par l'éditeur scientifique a été amputé en raison de contraintes éditoriales. Il comprenait une partie exposant les enjeux nationaux de la décentralisation, plus généralement son originalité et sa « banalité » en Afrique.

Par ses extrêmes, la géographie économique malienne donne du crédit à l'hypothèse : le monde rural enclavé pérenniserait une logique d'assistance de l'État; les terroirs cotonniers et le monde urbain, seuls réels garants de la viabilité économique requise, incarneraient « un pays qui a des ressources qu'il suffit de mobiliser et de bien gérer, la décentralisation [étant], pour y parvenir, un passage obligé⁵ ».

Décentralisation pour le Mali rural ou gestion urbaine décentralisée ?

La question n'échappe pas à la presse nationale, notamment à la veille du débat parlementaire sur le découpage communal (juillet 1996). Pour *L'Opinion*, la démocratie se pratiquerait avec plus de naturel dans les campagnes, elle transcenderait les mesquineries citadines et ferait valoir « les valeurs inestimables sur lesquelles repose la société traditionnelle ». D'autres arguments placent au contraire le salut de la décentralisation dans les villes. Il en manquerait même cinquante pour que le développement s'accélère, pour que les équipements sociaux se démocratisent, pour que l'État bénéficie de plus de relais. Les centres urbains devraient donc jouer un rôle essentiel dans la définition d'une future carte administrative et l'émergence d'un sens élevé de l'initiative (*Le Soudanais*). L'heure est moins au rousseauisme qu'aux compétences en jeu dans ces responsabilités financières.

Le binôme « villes et décentralisation » apparaît en effet renforcé à partir de 1996. Il donne le sentiment que les perspectives de la réforme – mobilisation des bailleurs de fonds en particulier – profiteront surtout au biais citoyen. Au moment où se concrétise l'innovation des communes rurales, la décentralisation est en effet orientée dans le sens d'une gestion urbaine plus performante. Deux éléments renforcent ces connexions déjà bien établies dans les discours internationaux au début de la décennie : d'une part, les perspectives ouvertes par la Banque mondiale en faveur d'un troisième projet urbain du Mali; d'autre part, le second sommet mondial des villes (Istanbul, juin 1996), qui fixe bon nombre de termes de référence de la gestion décentralisée.

La diversification des « partenaires du développement local » est en effet patente : mobilisation des médias et des organisations non gouvernementales, association des maires du Mali, jumelages-coopération, groupements d'intérêt économique, comités de développement et associations de toute sorte affichent l'urgence d'une coordination entre des acteurs de nature variée, aux intérêts souvent divergents, à l'encontre d'une tradition de monopole territorial.

La Banque mondiale, qui incarne une position minimaliste concernant l'intervention de l'État, soutient pourtant en grande partie le dernier projet urbain. Celui-ci est précisément intitulé « Décentralisation et infrastructures ». Les incantations générales de la Banque en matière de récupération des coûts sont transposées dans le cadre du Mali sans guère de déformation. « La bonne gouvernance » et la « lutte contre la pauvreté » s'exposent aussi abondamment dans l'ensemble

5 « La foi contagieuse d'Ousmane Sy », *L'Essor hebdo*, 18-19 mai 1996. Il s'agit d'une interview du chef de la Mission de décentralisation.

des coopérations nord-américaines et européennes⁶. Certaines, plus récentes sur le marché malien, tentent de trouver leur place soit autour de filières techniques ciblées (c'est le cas de la coopération danoise en matière hydraulique), soit dans un soutien plus généralement institutionnel (GTZ allemande).

Les « conditionnalités » s'affichent alors en actes dans les choix de l'urbanisme opérationnel. À cet égard, le cas de Sikasso ressort par les multiples crédits qu'il attire. Plusieurs bailleurs de fonds avouent réserver leur aide à la seule région jugée apte au développement au Sud du Mali. Une dynamique production cotonnière et aurifère y justifie tant les espoirs que les mises en garde à propos de l'allocation décentralisée de nouveaux investissements. Le bitumage de la ville, « à l'initiative de populations responsables », puis l'inauguration du réseau d'adduction d'eau donnent en quelques mois l'occasion de plaider pour « que soient évitées les mauvaises habitudes du passé, telles que les branchements clandestins, le non-paiement des factures, le manque d'entretien par le personnel de la station et son réseau⁷ ».

Les urbanistes maliens répercutent donc en bout de chaîne l'équation du développement urbain durable et de la décentralisation dans un avenir jalonné de slogans internationaux et de fléchages budgétaires. Le deuxième projet urbain du Mali s'évaluait en 1985 à près de 13 milliards de francs CFA. À son achèvement, en 1993, la Banque mondiale déplorait le coût de fonctionnement du bureau du PUM qu'elle jugeait bureaucratique. La décentralisation justifie donc d'alléger la structure en échange d'un coût de base qui s'annonce à 67 milliards de francs CFA en 1996. Accroître la rente fiscale, rationaliser la gestion du patrimoine foncier, privilégier les investissements générateurs de ressources : l'impulsion est déjà donnée sur le terrain, depuis 1992, par deux agences d'exécution dégagées des lourdeurs administratives du Mali⁸, et auxquelles devrait s'ajouter une structure d'appui aux collectivités locales. C'est en effet l'intérêt porté aux villes secondaires qui donne ses arguments à la vocation décentralisatrice du troisième projet urbain. Chacune de ses composantes⁹ envisage divers sous-projets en direction des capitales régionales. Leur prise en compte procède de la nécessité, formulée en termes stéréotypés, de « responsabiliser les élus à tous les niveaux ».

Campagnes crédibles versus rural déficitaire

La crédibilité des autres communes ne renvoie pas moins aux bases économiques régionales. Trois types de disposition lèvent en théorie la contrainte des

6 Le montage du dernier projet urbain rallie diverses coopérations : aux côtés de l'État et des municipalités maliennes, qui sont mis à contribution dans des proportions symboliques, et relayant les crédits de l'IDA, apparaissent les financements de la CFD et du FAC français, de l'ACDI canadienne et de nouvelles coopérations européennes.

7 Discours d'inauguration du représentant de la Coopération danoise, juillet 1996.

8 L'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi garantit des conditions de décaissement rapide à l'instar de ses homologues africaines. L'Agence de cession immobilière aménage et vend les réserves foncières du district de Bamako.

9 Celle des infrastructures urbaines concentre 62% des coûts de base. Aux capitales régionales reviennent principalement la construction et la réhabilitation des marchés et gares routières.

ressources locales : le fonds de péréquation, annoncé dans la loi-cadre 93-08 (il devrait être alimenté par contribution des collectivités et par dotation de l'État, mais son fonctionnement pratique reste incertain); la mise à la disposition des collectivités des services déconcentrés de l'État; la ressource idéologique de la mobilisation et le pari qu'une autonomie de gestion stimulera la production, l'offre de travail et leur fiscalisation.

Premier récepteur des crédits internationaux, l'État n'a pourtant pas donné d'assurances durables sur une dotation financière des communes. D'autres expériences valorisent alors le rôle indirect de l'État sur le terrain. Son désengagement budgétaire et juridique servira-t-il aux formes non fiscales de mobilisation des épargnes locales : financements extérieurs, investissements privés, mise en régie des services marchands, relais de la coopérative décentralisée? Quoi qu'il en soit, les débats sur la question apparaissent construits en grande partie depuis l'extérieur et nourris de pensée néolibérale [Campbell, 1996].

Le découpage des nouvelles communes rurales suscite cependant des réactions contrastées dans le pays. Le potentiel économique du Sud-Mali augmente indéniablement les besoins sociaux des populations et organise une véritable demande en matière de décentralisation. C'est là que la gestion associative des actions de développement colle le mieux au système productif régional, car la Compagnie malienne de développement textile qui l'anime poursuit ses actions de formation des collectifs paysans. La dévaluation du franc CFA a suscité de plus une recrudescence de la production et de l'égrenage cotonniers, un regain d'intérêt du commerce ivoirien pour la production vivrière locale et de nouveaux flux commerciaux articulés au transit ouest-africain. Dans ce contexte économique vertueux, le découpage communal ressort particulièrement morcelé : 147 communes sont délimitées dans la région de Sikasso contre 106 dans la région voisine de Koulikoro.

Les « gens du Nord » adhèrent quant à eux à la refonte communale bien en retrait des « gens du Sud ». Les tournées du chef de la Mission de décentralisation rendent compte d'un profond clivage économique que les populations interprètent comme le lâchage par le pouvoir central des zones sahélienne et présaharienne au profit des espaces soudanien et préguinéen. En région de Tombouctou, par exemple, de médiocres densités humaines ne permettent de définir que 51 communes. Parmi les critères évoqués par la Mission pour constituer une commune, les seuils démographiques et économiques ne s'appliquent réellement qu'aux régions méridionales. En dépit des assurances données, les populations septentrionales sont sceptiques sur l'engagement du pouvoir central à créer les conditions de la viabilité des futures communes. Le préalable d'une véritable politique de désenclavement régional fait toujours défaut. Ni panacée, ni même espoir pour la zone, la réforme passe inéluctablement par un soutien particulier de l'État.

L'économie rurale s'avère en réalité plus complexe et les deux extrêmes du pays laissent dans l'attente un vaste ensemble intermédiaire. Dans le grand environnement de Bamako, le processus de décentralisation est bel et bien perçu comme irréversible. Mais les communes qui se dessinent prennent conscience du fait qu'elles ne pourront exister qu'en améliorant les potentialités agricoles existantes, c'est-à-dire en listant bon nombre de contributions économiques et sociales attendues directement de l'État. L'argumentation de la base, reprise de

générations politiques plus anciennes, suit les injonctions répétées d'en haut : payer mieux et plus d'impôts pour asseoir les finances municipales signifie concrètement une productivité accrue du travail paysan, ce qui renvoie au nécessaire financement par l'État de dépenses improductives et d'une politique d'infrastructures. Que les autorités veillent aussi à fournir des intrants à des conditions préférentielles ! Qu'elles installent les barrages de retenue d'eau que ne pourront mettre en œuvre seules les communautés locales. Par un paradoxe prévisible, l'exhortation présidentielle à une prise en charge des populations par elles-mêmes fait ressortir l'attente renouvelée, et désormais formulée au grand jour, des mêmes populations à l'égard du parapluie national.

Enfin et surtout, la géographie des systèmes productifs se construit finement au niveau local, à l'échelle des terroirs, et n'épouse pas les contours des collectivités territoriales.

L'épineuse question des bases territoriales des nouvelles communes

Au cours des consultations préalables des Groupes d'études et de mobilisation (GREM) de la Mission de décentralisation, « les populations » se sont exprimées sur la décentralisation dans les termes d'une réelle appréhension : le remaniement des limites administratives de base risque de perturber des pratiques foncières qui ne figurent nulle part figées. Il donne surtout à penser que la délimitation des nouvelles collectivités territoriales vaut menace de réquisition des terres rurales par le monopole d'État. La crainte n'est pas tout à fait infondée au vu des conflits domaniaux qui sont le lot des périphéries des communes urbaines existantes. Les maires de l'intérieur ont été prompts, pour renflouer leurs budgets sous le régime précédent, à lotir d'anciens domaines de culture avec plus ou moins de compensations à la clé. En réalité, la décentralisation ne change pas la loi sur le domaine éminent de l'État. On craint surtout que les patrimoines « autochtones » soient livrés par la pratique aux appétits des « étrangers », ce qui fait apparaître « le local » sous un jour plus défensif qu'inventif. La décentralisation actualisera-t-elle cette vieille grille de lecture des communautés rurales entre différentes strates d'occupation des terres ? Le président de l'Assemblée nationale n'a pas manqué d'ailleurs de rappeler à son actif la conduite de délégations parlementaires à Niono, Diéma, Konza, où de réels problèmes de sécurité, liés aux « problèmes de terres », menaçaient la cohésion sociale.

Se pose en effet le problème des fondements fonciers des nouvelles collectivités. Amendée par l'Assemblée nationale à la fin de 1996, la refonte territoriale apparaît dans le détail comme un véritable bourbier géographique. Le dispositif communal n'est pas assorti de limites précises, ce qui le prive d'un préalable fort et fait douter de sa pérennisation institutionnelle. Au terme du travail préparatoire qu'elle a initié dans les régions, la Mission de décentralisation proposait en effet de modifier un tiers des arrondissements et même plus dans les régions de Koulikoro, Mopti, Tombouctou et Kidal. Car délimiter les nouvelles communes imposait de procéder par contacts en impliquant des notabilités locales. « Supports de communication » de la Mission de décentralisation dans chaque chef-lieu de région, les GREM ont donc justifié « l'originalité de la démarche malienne dans la mise en

chantier interactive des structures communales¹⁰ ». Alors que l'administration a cherché à caler au mieux les futures communes dans les anciens contours territoriaux, les GREM ont orchestré la pression des collectifs ruraux qui tend à ajuster bon nombre de frontières sur la base de conflits fonciers réactualisés.

Les retouches les plus significatives ont porté sur les arrondissements centraux des cercles, qui sont l'enjeu de concurrences croissantes autour des équipements scolaires et sanitaires. Or bien des « microcommunes » identifiées ensuite sur le terrain défient les standards de la polarisation locale. Enfin, l'une des plus grandes difficultés rencontrées par la Mission a été le choix des chefs-lieux parmi les localités candidates de la même communauté.

Par l'ampleur des remaniements qu'elle suscite, la région du delta intérieur du Niger illustre ainsi les incertitudes territoriales qui pèsent sur la greffe communale. Au cours des consultations des GREM, de vieux conflits ont resurgi à propos du rattachement des localités villageoises et des campements de pêche à telle ou telle commune. « Les gens demeurent sous l'influence de leurs entités passées¹¹. » En vertu d'un espace vécu à la fois fragmenté et discontinu dans le milieu mouvant de la crue et de la décrue [Gallais, 1984], les populations ne se sont pas toujours exprimées selon une logique de proximité spatiale. Bien des réseaux sociaux forgent leur représentation des pouvoirs et des lieux autant dans la distance qu'en vertu de continuités géographiques. Dans la marqueterie humaine du delta, où les espaces du travail s'organisent en mobilités imbriquées, la carte mentale des prérogatives collectivement nouées autour de la terre n'a pas manqué de perturber une définition trop rigide des circonscriptions.

Ici aussi l'émiettement communal pourrait conduire à de nouveaux cloisonnements économiques au détriment d'une meilleure articulation des systèmes productifs entre eux et de leur ouverture sur l'extérieur. Mais n'est-ce pas donner trop d'importance à la trame administrative dans la dynamique du développement? Bien des conflits que les choix de rattachement, de délimitation et de chefs-lieux communaux ont revigorés ont en réalité des fondements plus sociaux que spatiaux. Allégeances lignagères, hiérarchies ethniques, concurrences des plus anciens occupants et de nouveaux venus dans une histoire à rebondissements, chefferies consacrées ou cassées par la colonisation, initiatives d'émigrés de retour : les arguments s'enchevêtrent au-delà des grilles territoriales par trop univoques autour des critères de taille ou d'accessibilité. Difficile encore de dire si ces contentieux locaux s'appuieront sur des conceptions différentes en matière d'investissement.

Au-delà du delta intérieur, des expériences associatives diffuses traduisent d'ailleurs la difficulté de concilier sur le terrain des partenaires institutionnels et informels variés. Derrière la participation escomptée apparaissent des tentatives bien prégnantes d'accaparement de nouvelles lignes de crédit décentralisé. Valorisée au plan international, l'expérience des Centres de santé communautaires

10 Termes dont se réclament en fait d'autres décentralisations africaines.

11 *L'Essor hebdo*, 18-19 mai 1996. Le chef de la Mission de décentralisation fait référence aux cantons coloniaux.

offre ainsi des bilans en demi-teinte aux côtés de réalisations exemplaires : rivalité entre les villages associés à un même centre, interdisant de recruter des responsables dans une seule localité, défaut de gestionnaires scolarisés, conflits avec l'administration sanitaire des chefs-lieux de cercle ou avec de nouveaux médecins de campagne, eux-mêmes gestionnaires de centres privés. Le milieu associatif malien souligne donc le manque d'unanimité d'un « local » qui apparaît plus idéalisé de l'extérieur que durablement consensuel dans les territoires. Certains collectifs naissent d'objectifs ponctuels, se connectent directement sur un partenariat extérieur qui risque de faire pâlir les budgets communaux. Or le saupoudrage de financements décentralisés ne fait pas office de politique territoriale globale. Des pans entiers de la demande sociale restent à l'écart de ces opportunités qu'il est difficile de reproduire dans le temps et d'élargir dans l'espace.

Le chef de la Mission de décentralisation ne s'y trompe pas quand il fait ressortir des logiques politiques derrière les découpages sensibles. Car d'autres régions témoignent d'un défaut structurel d'entente sur le choix des chefs-lieux communaux : à la frontière avec la Mauritanie, au cœur du pays malinké, dans l'aire d'influence de Bamako, des villages concurrents s'appuient sur l'écheveau de la terre pour contrarier les ébauches de regroupement. L'argument foncier du pouvoir local impose alors deux communes là où l'on n'en aurait tracé qu'une en vertu de normes comptables. De nombreux hameaux de cultures apparaissent tiraillés entre plusieurs tutelles coutumières et générations de maîtres du sol. Ne risquera-t-on pas de perdre des champs si l'on opte pour tel village contre les prétentions d'un autre ? Comment plaider sa cause lorsque la Mission de décentralisation, confrontée au énième conflit de légitimité, s'en remet pour simplifier sa tâche à l'avis des conseils de village, au nom du « entendez-vous d'abord entre vous » ? Plus généralement, la palabre des anciens suscite autant l'enthousiasme de ceux qui y voient une preuve de démocratie locale que la critique des détracteurs de la gérontocratie villageoise.

On comprend donc que face au nœud gordien du contrôle foncier la mission ait achoppé sur l'élaboration du support cartographique de la réforme. L'opération a bien été envisagée, et l'outil informatique a même suscité des espoirs au fur et à mesure que le terrain démentait la simplicité de la démarche. Mais comment caler des limites communales sans disposer de marqueurs infaillibles des terroirs et des patrimoines villageois ? L'accès à la terre reste délégué en chaînes et de multiples usufruits sont gérés par voie orale au gré des alliances matrimoniales et de positions statutaires. Anciens esclaves, gens de caste, aristocraties résistantes ou déclassées, aînés crispés ou ouverts à l'égard de leurs cadets : chacun fonde ses prérogatives sur un argumentaire mouvant dans la longue durée. La « raison graphique » de la carte s'accommode mal de ce droit pratique contaminé par des logiques marchandes, et souvent contesté de l'intérieur.

Consciente du problème, la Mission de décentralisation s'en remet finalement à une autre refonte, celle du Code domanial qui relève d'autres compétences ministérielles. Incantation bien récurrente depuis l'indépendance malienne : aucun juriste ni homme politique n'apparaît prêt à s'y confronter de fond en comble. La définition de bases territoriales claires pour les communes est donc remise à plus tard. Ou ce défaut cartographique hypothèque en profondeur leur

fonctionnement à venir; ou bien il est le gage des compromis nécessaires aux communautés rurales, et pourrait inciter un système évolutif, en quête d'une meilleure assise économique, à quelques fusions.

Anticiper sur les réformes : la gestion communale à l'épreuve du marché foncier

Dépassant le million d'habitants, la capitale renvoie elle aussi à ces enjeux fonciers. L'agglomération a rang de région administrative depuis 1978, et ce statut particulier vaut aux communes bamakoises de dépendre du contrôle budgétaire d'un gouverneur. Les équipes municipales ont donc été privées d'une marge de manœuvre que les autres communes urbaines ont prise plus tôt, loin de la surveillance centrale, au cours des années quatre-vingt [Bertrand, 1994]. Leurs édiles avaient alors usé du domaine des circonscriptions en s'improvisant agents lotisseurs dans des proportions plus importantes que leurs homologues de Bamako. Dans la capitale, l'instance communale fut souvent court-circuitée par le jeu politique du parti unique. En s'appuyant sur les comités de quartier, les sections de l'UDPM ont œuvré directement auprès des membres du Bureau exécutif central du parti. L'acceptation tacite des quartiers non lotis donna de fréquentes occasions de se manifester à cette prise en charge politique des problèmes locaux.

Les attentes en faveur d'une révision institutionnelle ont donc été fortes depuis 1992. Elles se sont exprimées par des tensions croissantes autour des finances urbaines. Au début de 1996, le projet de réforme est finalement voté par les députés mais il apparaît en retrait des ambitions municipales les plus décentralisatrices¹². Car la gestion de l'agglomération a déjà conduit les maires à un véritable rapport d'opposition avec les deux gouverneurs successifs de la III^e République. Puisque le représentant de l'État se crispe sur « l'état actuel des textes », les élus locaux s'estiment conduits à anticiper sur les réformes; le district répond alors en freinant le rythme des concessions et en en limitant l'ampleur. La tension est finalement interprétée comme la conséquence d'une mainmise du parti majoritaire sur l'appareil d'État et sur la capitale¹³.

La redistribution des ressources fiscales est principalement en jeu [Bertrand, 1997]. Mais elle n'a pas conféré aux leaders locaux de front commun de revendications. En quelques années, au contraire, la donne pluraliste a montré le risque d'une réelle dispersion des positions communales. Bamako se fragmente en réalité depuis le régime précédent, mais la III^e République n'a ni gommé le passif de concurrences internes aux municipalités, ni effacé les divisions propres à toute grande agglomération. De l'avis d'un édile, c'est bien « la politisation des relations

12 Le poste de gouverneur du district disparaît : « Le district sera administré par un conseil de district (où figurent entre autres les conseillers communaux) qui élit en son sein un organe exécutif composé d'un président et de deux vice-présidents. » Mais les six communes de Bamako ne disposent toujours pas de domaine foncier propre ni du droit de lever les impôts les plus sûrs qu'elles revendiquent.

13 Malgré une majorité relative de conseillers municipaux, l'Adema (Alliance pour la démocratie au Mali) ne compte qu'un maire dans la capitale durant le premier quinquennat. L'opposition a donc été prompte à faire apparaître Bamako comme un de ses bastions dans un ensemble national dominé par le parti présidentiel. À l'issue des élections de 1998, l'Adema dispose désormais d'un contrôle politique sûr de la capitale.

entre les communes et le gouvernorat [qui] bloque les perspectives du transfert de responsabilités au niveau local¹⁴ ». L'ensemble des conflits que les maires engagent en propre avec le gouverneur, sans toujours bénéficier de la solidarité de leurs homologues, hypothèque la crédibilité des communes à l'égard de leur tutelle administrative et de leurs administrés. Que ce soit le règlement des dépenses de consommation électrique ou la rationalisation de la taxation des marchés dans les communes centrales, l'affectation des zones de recasement à des populations déguerpies en périphérie, tous engagent des rapports de forces segmentés par delà des problèmes bien communs.

Le contrôle des terrains à bâtir donne la meilleure mesure des difficultés rencontrées à l'échelon local. Pourtant, la rétention des prérogatives domaniales au niveau du district entre en contradiction avec son engorgement budgétaire et technique en la matière.

Les frictions se déroulent dans l'agglomération à trois niveaux géographiques. Une vaste réserve de plus de 556 hectares (l'ancien domaine aéroportuaire de Hamdallaye) met d'abord aux prises la commune IV et l'Agence de cession immobilière (ACI) qui est pourtant l'agence phare de la Banque mondiale à Bamako. Beaucoup plus diffuse, une opération d'urbanisme d'envergure engage ensuite, à partir de 1993, la régularisation de 25 quartiers non lotis. Enfin, des mobilisations plus insidieuses de parcelles à bâtir concernent les interstices de la ville ou quelques résidus de lotissements. À travers ce local fractal, les pouvoirs municipaux s'impliquent bien de manière croissante dans des questions dont ils sont pourtant exclus de droit.

Espace convoité, réserve disputée

Dans tous les cas, les communes apparaissent prises en tenailles entre des tutelles ministérielles concurrentes (Administration territoriale, Équipement et Urbanisme, Finances), qui sont peu promptes à soutenir leurs revendications en ordre dispersé, et déjà plusieurs générations de « bons droits » populaires. Le ministère des Finances étant par ailleurs le mieux représenté dans les clans politiques de l'Adema¹⁵, l'aménagement des dernières réserves domaniales du district revient entièrement à l'ACI entre 1994 et 1996. Or les ventes de l'agence diffèrent sensiblement des anciennes attributions administratives, car elles sont menées aux enchères. Les prix des lots sont ici deux à dix fois supérieurs aux montants versés au district de Bamako dans le cadre des lotissements classiques.

Face à ce nouveau monopole qu'argumente non sans contradiction la transparence du marché, la commune IV incarne alors deux stéréotypes contraires attachés aux collectivités locales maliennes : d'une part, la résistance de certains élus à la « cannibalisation foncière » qui exclurait d'en haut les citoyens de base; d'autre part, les protections particulières et les irrégularités dont les maires seraient les ins-

14 Entretien avec le maire de la commune V, avril 1994.

15 Le ministre des Finances qui coiffe l'ACI et les directeurs successifs de l'agence sont liés au « clan CMDT » qui se montre influent au niveau central de l'État.

tigateurs privilégiés à l'encontre des règles du marché ou de l'urbanisme. « Bras de fer », « guerre des piquets et des pierres », les titres de la presse scandent les relations difficiles entre administrés et ACI.

Le terrain dément pourtant une lecture par trop schématique des régulations que pourraient orchestrer les élus municipaux. Après l'évacuation de plusieurs zones d'occupation irrégulière, diverses associations de jeunes et de « déguerpis » contestent le recensement des ayants droit au recasement. Une pléthore de représentants locaux, qui incarneraient la participation de la « société civile » dans bien des discours internationaux, dénoncent les « copinages et la corruption » qui entachent l'idée d'une gestion décentralisée. Le manque de confiance locale est très tôt patent dans les opérations de sécurisation foncière. Si le maire de la commune IV menace de « faire sortir les jeunes » de sa circonscription pour casser les aménagements que l'ACI réalise au profit d'acheteurs aisés, son propre domicile est agressé dans la même période par des élèves en grève. S'il plaide pour régler seul les problèmes sociaux de la base, son homologue de la commune I, lui-même en charge de nombreux quartiers irréguliers, collabore avec l'ACI dans une zone de recasement de sa propre circonscription. Le gouverneur ne manque pas de relever ces contradictions en chaîne : comment promouvoir la décentralisation si les ambitions locales riment avec pagaille ? Les relations tripartites entre les communes, le district et l'ACI apparaissent dans un cas mauvaises et dans l'autre arrangeantes. La porte est alors ouverte à l'interprétation politique du contentieux : l'édile de la commune IV, seul élu Adema parmi les maires de Bamako, représenterait une tendance populiste du parti majoritaire, tandis que l'agence en défendrait les intérêts élitistes.

Irréguliers déguerpis, citadins sécurisés

En réalité, les difficultés viennent du fait que les municipalités donnent à penser que l'affectation du sol de leurs circonscriptions est de leur ressort, idée que la décentralisation est loin de concrétiser dans le district de Bamako. Par son ampleur, le programme spécial « Sauvons notre quartier » place pourtant les maires sur le front des attentes populaires. Mandat gouvernemental leur est donné, en effet, de contrôler sur le terrain la réhabilitation des quartiers non lotis. L'intervention des élus concernera même les zones de recasement qui devront accueillir les victimes des démolitions opérées dans les premiers. Car il s'agit bien de court-circuiter la procédure ministérielle d'approbation des lotissements. L'opération se transforme bientôt en course de vitesse, la politique d'éradication des quartiers irréguliers donnant aux maires l'occasion d'imposer leurs revendications sur la scène urbaine. Puisque les coûts des parcelles continueront d'être recouverts par le district, ils chercheront à retirer le crédit politique de la régularisation foncière et à prendre ainsi de court les lenteurs juridiques de la décentralisation.

La prise en charge technique des quartiers irréguliers renvoie surtout à la nécessité de démêler des situations de rattrapage local fort embrouillées. Le legs de l'UDPM apparaît chargé de médiations personnelles et de contentieux en tous genres. Il est de plus compliqué par l'occupation illicite des zones de recasement qui avaient commencé à être définies avant 1991. Les quartiers héritent donc d'ini-

tatives hétéroclites, de recensements menés tantôt par les techniciens de l'urbanisme et de la construction, tantôt par des collectifs locaux sous la houlette de l'UDPM, tantôt encore par des coordinations démocratiques de quartiers. Certains plans de désenclavement ont été élaborés sommairement par des entrepreneurs privés; d'autres ont été rédigés de manière irréaliste, au regard des moyens financiers des populations, par les urbanistes de la fonction publique malienne.

« Sauvons notre quartier » donne donc aux communes l'occasion d'affirmer leur capacité d'arbitrage entre les commissions de recensement et de suivi, au niveau des quartiers, et l'instance du district. Conçu pour répondre à une situation d'exception, le programme conduit les maires de communes périphériques à intervenir de manière ferme pour faire tracer des voies de passage dans les secteurs irréguliers et libérer les zones de recasement qui ont été investies. Leur rôle de coordination les oblige à concilier des objectifs souvent contradictoires mais tous empreints de slogans internationaux : embellir la capitale sans négliger l'insertion des pauvres, dégager des espaces publics tout en récupérant les coûts de l'aménagement. Ainsi doit-on à la fois sensibiliser les populations (mission qui incombait auparavant au parti unique), dégager des fonds pour la viabilisation des terrains, relayer les techniciens régionaux.

La tâche n'est pas simple entre les priorités sans moyens du district et le jugement politique de la « société civile ». Les prescriptions techniques restent normatives, les financements des ONG sont incertains, des notables de la place résistent. Chefs de quartier ou anciens responsables des comités UDPM ont en effet souvent construit leur audience locale sur la désignation d'emplacements irréguliers et sur leur pérennisation. Trois points principaux mettent en difficulté la capacité des maires à asseoir leur crédibilité sur des tâches de gestion foncière.

Au plan technique, le traitement standardisé des dossiers de réhabilitation dissimule mal une négociation constante en faveur d'aménagements au rabais et de solutions de débrouillardise pour diminuer le coût des parcelles. Au plan social, ces ajustements n'ont pas empêché que les communes se confrontent durement à ceux qu'elles désignent comme opportunistes ou récalcitrants. Ici encore, les solidarités locales sont malmenées et apparaissent sous le jour d'une réelle ingénuité. Des casses précoces en 1992, la résistance judiciaire de certains quartiers en 1993-1994, la reprise des évacuations par la force en 1995 et 1996, et le blocage de toutes les opérations en 1997-1998, tout cela suscite régulièrement un appel au calme national : la presse critique, de hauts notables tentent d'apporter leur médiation, *L'Espace d'interpellation démocratique* (forum politique annuel) rappelle le gouvernement à l'ordre de ses engagements de respect de la démocratie et de l'autorité de l'État. Cet arrière-plan conduit les maires, au nom de la réforme administrative, à déplorer en public le manque de soutien de leur tutelle.

Au plan politique enfin, les municipalités sont sérieusement critiquées à propos du détournement d'une partie des zones de recasement au profit de populations non nécessiteuses. Des terrains mobilisés dans le cadre de « Sauvons notre quartier » sont attribués à des candidats à l'appropriation qui ne sont pas issus des quartiers irréguliers ou n'ont pas subi de casses. Mais ces nouveaux investisseurs sélectionnés au niveau communal s'empressent d'établir leur propre légitimité : « Nous avons attendu trop longtemps d'hypothétiques attributions dans les lotissements adminis-

trafics. Or ici nous payons nos parcelles bien plus vite que les déguerpis. Nous contribuons nous aussi à résoudre les problèmes de trésorerie des communes. »

Des pratiques de sélection jugées malsaines à la fin de la II^e République finissent donc par s'imposer aux maires de la suivante. Les plus riches de ces clients de la donne pluraliste rappellent les pratiques spéculatives du précédent régime : cumul de lots dans plusieurs zones de recasement, revente de parcelles non bâties, prix supérieurs à ceux requis par le programme de réhabilitation. De nouvelles associations naissent à l'occasion du travail de prélèvement des cotisations dans les commissions locales d'aménagement. Estimant qu'elles sont mal représentées auprès des municipalités, certaines sont promptes à semer le doute sur la transparence du recasement et à suspecter les responsables locaux de caser leurs clients dans quelques places laissées vacantes. Immatriculées au seul nom du district, les réserves foncières ont bien nourri les revendications territoriales : « C'est chez moi, donc c'est pour moi. »

Quotas et poches

Logées dans les résidus des trames loties, des parcelles neuves sont enfin attribuées selon une véritable marqueterie d'initiatives communales. Chacune apparaît pourtant peu reproductible d'un mandat à l'autre, et augure mal de ce développement durable que le discours des bailleurs de fonds associe tant aux avantages de la décentralisation.

Quelques techniques de mobilisation foncière rappellent les pratiques que bien des maires de villes plus petites avaient expérimentées à la fin du régime précédent¹⁶. Ces attributions « par la petite porte » étaient alors rythmées par les élections qui renouvelaient les instances de l'UDPM tous les trois ans. Elles avaient fini par constituer un ersatz de gestion locale. De telles initiatives, qui tentent de court-circuiter les procédures centralisées de l'urbanisme, ont également des précédents dans la capitale malienne. Mais elles ont été ici le fait du district plus que des communes elles-mêmes. Sous la III^e République, les municipalités bamakoises mènent désormais en propre une série d'attributions qui mêlent l'officiel et l'officieux. L'ensemble fait-il office de transition foncière dans l'attente de véritables refontes juridiques ? Ou définit-il un entre-deux durable pour la suite du régime ?

Un premier compromis avec les prérogatives domaniales du district concerne plusieurs centaines de parcelles négociées non sans heurt par les maires dans un fond de lotissement administratif au sud de la capitale. Mais les intérêts communs des six municipalités volent en éclats lorsqu'il s'agit de répartir ce quota spécial au sein des circonscriptions respectives. Que pèse-t-il en effet face aux demandes de lots qui leur sont transmises par milliers ? Commune par commune, les élus décident donc de grilles de répartition dans lesquelles le critère politique est énoncé sans ambages : que les bénéficiaires soient sélectionnés selon un argument corpo-

16 Retrait de parcelles non mises en valeur et réattributions discrètes, lots « raccordés » en périphérie sans viabilisation ni parfois plan de morcellement, places publiques démembrées au profit de clients municipaux.

ratiste, au prorata des partis représentés au conseil communal, ou à la proportionnelle des quartiers administrés, les listes ménageront toujours quelques réserves pour des arbitrages délicats. L'épuisement de cette manne occasionnelle a d'ailleurs laissé les collectivités locales toujours aussi démunies au milieu des années quatre-vingt-dix. Seul le crédit politique de certains élus a pu augmenter, mais en laissant sur la marge des frustrés plus nombreux que les satisfaits.

Une véritable « stratégie des poches » prend alors le relais à la fin du premier mandat pluraliste. Elle désigne le détournement de places publiques non bâties et d'emplacements discrets dans les anciens lotissements. Elle permet à certains maires de libérer çà et là quelques dizaines de lots en marge de toute procédure réglementaire et au profit d'intérêts particuliers. Cette mobilisation des « vides » urbains concerne massivement deux quartiers de la commune II et un marché de la commune IV, mais n'épargne aucune circonscription. Elle souligne finalement la vocation des communes à satisfaire tantôt les intérêts citadins les plus modestes (minimisation des casses dans les quartiers irréguliers et recasement des déguerpis), mais au prix de travaux sommaires, tantôt une clientèle pressée de prendre rang, moyennant finances personnalisées, dans les concurrences à l'attribution du moindre terrain, fût-il vendu, comme en certains cas, à plusieurs personnes à la fois.

Cette économie parallèle aux prévisions budgétaires locales est loin d'être négligeable. Dans les six premiers mois de l'année 1996, elle représente près de deux fois le budget annuel moyen des communes, bien qu'une grande partie des sommes échoue dans les caisses du district. Le relais foncier est donc bel et bien pris par les pouvoirs locaux, d'une part du fait de négociations politiques engagées en conseil de district, de l'autre du fait de pressions sociales plus diffuses dans l'espace urbain. L'ensemble définit plus que jamais une offre kaléidoscopique de terrains à bâtir. La surenchère de bricolages fonciers conduit finalement les autorités du Mali à une décision autoritaire, car la perspective des élections locales rend l'enjeu trop sensible pour donner libre cours aux initiatives décentralisées. « Halte aux attributions de parcelles ! », exigent le Conseil des ministres et l'Administration territoriale en novembre 1996. La suspension vise à mettre un « holà » à des pratiques souvent douteuses développées par des équipes en fin de mandat ou par des administrateurs désireux de prendre la décentralisation de vitesse ». Le rappel à l'ordre du gouvernement souligne à quel point les « affaires de lots », loin de déconnecter le politique du foncier, ont redéployé le clientélisme urbain autour des pouvoirs municipaux. Mais le processus électoral n'a pas suspendu dans le même temps les activités commerciales beaucoup plus sélectives de l'ACI. Les pauvres se verront-ils alors refuser la sécurisation de leur habitat quand les riches continueront d'accéder en toute quiétude au marché des enchères et à la possibilité d'y cumuler des parcelles ?

Entre « déshérités » et « nantis » : trois scénarios de recomposition du clientélisme local

Pour l'heure, subsiste une réelle contradiction entre décentralisation et cohésion de la gestion de Bamako. L'élection de son maire en août 1998 laisse dubitatif sur l'atténuation du risque de fragmentation urbaine. Scissions politiques,

divisions électorales et intérêts particuliers ont déjà montré le manque de volonté fédératrice dans la capitale. Comment organiser, par exemple, le transfert des déguerpis d'une commune qui ne dispose pas de réserve domaniale vers les zones de recasement d'une commune voisine? L'aspiration à plus d'autonomie territoriale n'apparaît donc pas sans contradictions comme le montre la typologie suivante des profils municipaux.

Si la fluidité du jeu politique ne permet pas de les attacher durablement à l'une ou l'autre des communes, du fait d'une compétition qui s'avère vite usante pour les leaderships locaux, les scénarios qui les inspirent sont bien prégnants dans l'agglomération.

Entre 1992 et 1997, deux communes affichent d'abord un profil volontariste qui nourrit la perspective d'un entrepreneuriat municipal. Leurs maires disent appartenir à une « génération sans passé politique », c'est-à-dire échappant aux compromissions personnelles qui perdurent par delà la disparition de l'UDPM. Le premier campe la modernité de sa fonction dans les relations qu'il tente d'établir avec les opérateurs économiques, et dans le partenariat également engagé avec les deux agences phares des bailleurs de fonds internationaux : les locaux de la mairie sont financés dans le cadre des appels d'offres gérés par l'Agetipe; puis la commune I recase un lot de déguerpis sur une zone partagée à cet effet avec les crédits et la clientèle de l'ACI. L'argument sert ainsi à l'agence pour justifier la péréquation sociale qu'elle est censée mener dans l'ensemble de l'agglomération, et à la commune pour faire valoir des relations pacifiées avec ses nombreux quartiers irréguliers.

Quant au maire de la commune III, élu comme arbitre dans la concurrence de deux leaders plus en vue, il affiche son esprit d'entreprise sur un double terrain. La commune s'attache d'abord à canaliser sans retard d'importants crédits en dehors de son budget, « en court-circuitant les techniciens du district et en évitant de courtiser le gouverneur¹⁷ » : financements du Projet urbain pour la réhabilitation des marchés centraux, aménagement de quartiers irréguliers par l'ONG Alphalog. Sur un autre plan, le maire valorise l'impératif d'organisation des communes en réseaux national et international. Président de l'Association des maires du Mali, il représente ses homologues au sein du module Afrique de l'Ouest du PDM (Programme de développement municipal). Divers séminaires sur la décentralisation lui permettent de rappeler, « contre les arguments politiques », les handicaps structurels que constituent l'absence de régie des maires et l'unicité de caisse à laquelle leurs budgets sont soumis.

Deux circonscriptions se distinguent ensuite par les épreuves de force auxquelles elles ont été soumises tant avec la tutelle du district qu'avec la base. C'est le cas de la commune IV dont le maire renvoie dos à dos deux sensibilités politiques au sein du parti majoritaire : les « populistes » mettent en avant la nécessité de loger avant tout les « sans-abri »; les « libéraux » prônent la « transparence du marché ». Truffé de contradictions de part et d'autre, ce bras de fer local annonce des tensions grandissantes dans le futur de la décentralisation.

17 Entretien avec le maire de la commune III, août 1996.

Pendant plusieurs années également, le maire de la commune V est apparu sur le front des résistances que de vastes quartiers irréguliers imposaient à sa gestion. « Un maire au charbon » pour évacuer des « populations entêtées », titre la presse, un maire qui n'hésite pas à se justifier dans les médias, autant de canaux d'expression qui animent la décentralisation tout en présentant la démocratie sous un jour tumultueux. « Assainir la situation face aux tergiversations antérieures de l'administration, éviter les violences, les délégations intempestives et toutes les formes de récupération des manifestations populaires », tels sont les objectifs d'un magistrat qui situe son mandat dans un « quinquennat sacrifié¹⁸ ».

Un héritage clientéliste lourd profile enfin un troisième type de fonctionnement municipal dans lequel les leaderships locaux se dévoilent sous l'angle de « magouilles » et de blocages. Au titre des prévarications, le maire de la commune II et son premier adjoint font l'objet d'une mise en accusation importante à la fin du mandat. Une fois de plus, la gestion foncière est en cause : les initiatives prises par un réseau de vendeurs sous couvert de l'opération « Sauvons notre quartier » auraient mis à la disposition des élus un volant important de terrains et auraient permis d'engager une véritable spéculation à l'encontre des objectifs de la réhabilitation urbaine.

Quant à la commune VI, ses initiatives apparaissent les plus médiocres au sein du district. Le cas s'explique par un blocage politique qui ne fait que reproduire un clivage municipal et des concurrences personnelles issues du parti unique. Le maire est contesté dès son élection et sa destitution aurait été demandée, depuis son propre conseil, au motif de « vente illicite de parcelles et détournement financier sur le budget municipal ». La tutelle aurait maintenu le statu quo, le maire rétorquant qu'il « ne coulerait pas seul dans l'affaire ». Le scénario rappelle en effet la vie mouvementée des clans UDPM locaux. Le premier maire de la III^e République est l'ancien secrétaire général d'un comité de la circonscription. À ce titre, il représentait une « tendance » du parti unique à laquelle s'opposaient, jusqu'au sein du bureau exécutif central, les représentants d'une tendance rivale.

En 1998, l'élection du secrétaire général de l'Adema en commune VI et son investiture comme maire de Bamako semblent aller dans le sens d'une recomposition électorale complète de la capitale. Faut-il en conclure que les urnes feront table rase des clientèles d'antan ? Rien n'est moins sûr, car la transition démocratique de 1991 n'a pas elle-même gommé l'héritage du parti unique. Avec la victoire de l'Adema aux communales, le paysage politique de Bamako apparaît certes plus en rapport avec la suprématie nationale du parti présidentiel. Mais il n'est pas dit qu'il lèvera tout contentieux sur les relations du nouvel exécutif du district avec les collectivités de base, ni sur le fonctionnement interne des équipes municipales. Le nomadisme des militants de base et l'absentéisme des électeurs, plus prononcés dans la capitale qu'ailleurs, continueront d'offrir des voies d'apprentissage du pluralisme.

18 Entretien avec le maire de la commune V, avril 1994.

*

La décentralisation en projets et en actes montre au total des problèmes différenciés en milieux urbain et rural. Mais dans les deux cas, l'accès au sol est bien au cœur de la refonte communale. Soit parce qu'il conditionne la mobilisation productive des collectifs paysans, soit parce qu'il constitue un enjeu majeur de redistribution fiscale. La gestion de la terre apparaît finalement comme le meilleur test de la transition qui se joue au cours des années quatre-vingt-dix. Les rapports entre local et national suggèrent alors deux scénarios. Dans le premier, déjà apparent sur le terrain, les différends de toutes sortes prendront un tour plus vif en n'étant plus arbitrés directement par l'État. Le recours à la violence n'est pas à exclure, comme l'ont montré la justice populaire après 1991 puis les préparatifs électoraux de 1997-1998. Dans la seconde perspective, qui n'est pas non plus tout à fait neuve, la régulation des conflits pourrait se déplacer de l'administration vers le parti majoritaire ou la justice, avec le risque alors de les embouteiller.

État court-circuité ou congestionné ? « Le local » n'admet certes aucune hypothèse sans renvoyer à ses englobants. Mais face aux idéalités importées, ces enjeux territoriaux des communes ne sont-ils pas le meilleur gage de « l'indigénisation » de la séquence modernité-développement-décentralisation ? En réponse aux anticipations sur le droit, l'interdiction faite aux responsables locaux de désigner de nouveaux clients fonciers sera-t-elle durable ? Un retour en arrière sur les I^e et II^e Républiques montre que de telles tutelles se sont déjà manifestées en dents de scie à plusieurs reprises : attributions tolérées, bridées ensuite par des délégations spéciales (suites du coup d'État de 1968) ou par des suspensions imposées en haut lieu sous les réprimandes présidentielles, puis de nouvelles initiatives officieuses sous la pression des clientèles locales. Mais la III^e République a bien pour particularité de conjuguer des héritages prégnants (pénuries budgétaires, clientélisme) et de réelles opportunités de gestion neuve (conditionnalités internationales, pluralisme politique, dynamiques associatives).

Durables ou non, les expériences municipales témoignent de modes locaux de légitimation politique qui sont appelés à se renforcer dans l'avenir de la décentralisation. En cela, le cas bamakoïse et son cortège de bricolages justifient d'intéressantes comparaisons avec les centres urbains plus petits. En cela, l'économie du rapport à la terre fonde des comparaisons non moins pertinentes entre le développement des villes et le découpage des communes rurales. Dans le cas de la capitale, le risque d'une ville-puzzle n'est pas à négliger car les réalités du marché entrent souvent en contradiction avec la programmation d'ensemble du projet urbain. Les pratiques locales sont loin d'apparaître « naturellement » démocratiques ; la crédibilité des acteurs décentralisés n'est pas non plus infaillible. Il n'en reste pas moins que cette transition s'avère aussi novatrice. Les communes l'ont montré en contribuant à sécuriser d'anciens irréguliers et à insérer des locataires sur des trames neuves. Ancrer en ville ces citoyens aux espaces incertains, leur consacrer des investissements de proximité, élargir l'argument du territoire à des populations encore instables, tels sont bien les défis géographiques de la décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

- BERTRAND M. [1992], « Un an de transition politique, de la révolte à la III^e République malienne », *Politique africaine*, 47 : 9-22.
- BERTRAND M. [1994], *La Question foncière au Mali. Marchés et patrimoines*, Paris, Karthala-Orstom, 328 p.
- BERTRAND M. [1997], *Transition malienne, Décentralisation, Gestion communale bamakoise*, rapport final de recherche, ministère de la Coopération française-centre Équateur, université de Caen, 100 p.
- CAMPBELL B. [1996], « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID », *Politique africaine*, 61 : 18-28.
- CLAUZEL J. [1992], « La décentralisation en Afrique : principales conditions de réussite », *Villes en développement*, 15 : 2.
- DEHOUSSE F., GUEMAR K., MOUNKORO P. [1994], *La Décentralisation malienne. Les enjeux de la mise en œuvre*, Bamako, Mission de décentralisation (projet FED 7 ACP MLI 037), 102 p.
- DIRASET [1993], *Un nouveau découpage territorial au service du développement décentralisé*, Bamako, Mission de décentralisation, GTZ, PNUD, 234 p.
- LE ROY E. [1996], « L'odyssée de l'État », *Politique africaine*, 61 : 5-17.
- RÉPUBLIQUE DU MALI, BANQUE MONDIALE [1996], *Troisième Projet urbain du Mali. Décentralisation et infrastructures. Étude de faisabilité*, Paris, Groupe Huit, Bati, Bceom, Setco, Socetec, Urbatec, 2 vol., 262 p.
- VENARD J.-L. [1995], « Communes et société civile », in *Communes et Développement local dans les pays du Sahel*, Cotonou, PDM-CEDA : 249-253.