

8

Interpellations sur l'appropriation du sol à Bamako

Crise, conflictualité, insécurité

Monique BERTRAND

Inculpation des maires de Bamako et de Kalabancoro en 2013, inscription de la Ville dans l'organigramme gouvernemental de septembre 2013, puis découplage de sa politique entre les ministères de la Décentralisation et de l'Urbanisme dans le remaniement d'avril 2014¹ : l'actualité récente souligne l'urgence d'une gouvernance urbaine pacifiée au Mali, mais aussi le flottement que la gestion foncière de la capitale subit dans la dernière décennie. Par delà ce contexte politique et institutionnel, les marques d'incertitude du devenir social et territorial de grandes agglomérations du monde se montrent plus nombreuses que ce que donne à penser la circulation de normes d'efficience libérale-démocratique. Le cas malien incite donc à déplacer l'analyse de ce recyclage général d'agendas et de « bonnes pratiques » de gouvernance urbaine. Il ne s'agit plus seulement de s'attacher à l'incorporation de ces termes de référence, formats

1. Le précédent ministre en charge de l'urbanisme et de la politique de la ville, et antérieurement maire de la Commune IV de Bamako, Moussa Mara remplace le Premier ministre sortant et devient le chef du nouveau gouvernement constitué à l'occasion.

gestionnaires et participatifs du haut en bas de la ville, en s'interrogeant sur les conditions d'une politique de l'habitat ou les conditions de la maîtrise foncière (Bertrand, 2014) ; il s'agit surtout de considérer à quel point le gouvernement de bon nombre de sociétés citadines ressort critique de cette phase de mondialisation.

Partant d'une gestion du sol faiblement institutionnalisée, ce texte aborde l'économie politique d'un territoire produit par les disputes foncières d'un large spectre social. Il présente les concurrences d'appropriation, de revendication de droits à la terre et d'expressions citoyennes dont l'expansion de Bamako fait l'objet. La crise territoriale qui secoue le Mali en 2012 révèle en effet une crise de gouvernance complexe qui affecte aussi sa capitale, en pointant les faiblesses d'acteurs publics tant centraux que locaux. Au sein du District de Bamako, qui a rang de région dans le dispositif des Gouvernorats maliens, il s'agit des six communes urbaines qui ne cessent de se peupler depuis la fin des années 1970 (Figure 1). Au-delà, dans le Cercle bordier de Kati, les « communes rurales » ont été plus récemment dessinées sous la tutelle de Koulikoro, entre 1996 et 1999, mais abritent de fait l'étalement urbain de Bamako. Celles de Kalabancoro au Sud, de Dialakorodji, Sangarébourgou et Moribabougou au Nord, montrent les croûts démographiques les plus forts entre 12 et 17 % par an, entre les deux recensements de 1998 et 2009. D'une manière générale, toutes les communes périurbaines contribuent à ce débordement de population qui, en une décennie, a porté d'un à deux millions d'habitants la population de la capitale malienne.

Dans ces conditions, les réserves en terrains à bâtir manifestent une conflictualité exacerbée. Celle-ci révèle les limites du « consensus politique » présidentiel auquel le renversement d'Amadou Toumani Touré (ATT) mettra fin en mars 2012, et les effets inverses des promesses tirées de scènes répétées de concertation, tels les États généraux du Foncier et leurs Assises nationales de décembre 2009. La somme de contentieux devient surtout un élément constitutif du climat social délétère et de la crise politique. Parmi les accusations de corruption lancées aux autorités de la Troisième République, les « affaires de terrain » à usage d'habitation figurent en effet en bon rang d'interpellations croissantes, politiques et judiciaires, qui se poursuivront en 2012-2013. Des familles, des collectifs professionnels, des communautés de voisinage ou de terroir se montrent gagnés par un sentiment d'insécurité territoriale. En dépit d'un « droit à la ville » commenté *urbi et orbi*, en dépit du crédit démocratique que rappellent les Stratégies de réduction de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire pour le Développement, la libéralisation du marché du logement

accroît les inégalités économiques, réévalue les conditions d'accès des citoyens vulnérables aux ressources et aux services de base.

L'interpellation d'hommes politiques sur des questions foncières se double d'une interpellation des politiques : celles de la décentralisation, du logement social et du cadastrage ne semblent plus trouver de véritable portage au-delà des gestions sur prêts extérieurs qui tiennent lieu d'action publique au Mali. Plus généralement, c'est bien *la* politique qui se trouve sous incertitude sous le second mandat présidentiel ATT (2007-2012). La conflictualité se rend alors fortement visible. Elle nous conduit à constituer en corpus de recherche la recension des tensions et litiges sur le territoire urbain et périurbain. L'analyse porte sur les protagonistes de ces affaires et leur recours sur le terrain, sur les échos populaires, médiatiques et parlementaires que suscite leur arbitrage. Par delà leurs différences, tous ces conflits manifestent le contraire de ce que l'on attendait de la refonte du Code domanial et foncier malien, entre 2000 et 2002, puis de l'élaboration de plans de développement dans toutes les collectivités décentralisées. Faute d'appropriation de ces prévisions d'action par les habitants et les municipalités, les procédures de réquisition et d'aménagement foncier se montrent plus dérégulées que normalisées, et ne cessent de soulever des lièvres : doubles cessions, conflits de compétence, superpositions de droits, inconsistance des procédures, désaccords de propriétaires sur la vente, etc. Les coûts de transaction, d'intermédiation et de justice, de ce contexte spéculatif conduisent surtout les investisseurs immobiliers à réclamer la liquidation des droits coutumiers, ou s'en accommoder pour doubler leurs concurrents.

Vingt ans d'attributions menées sur le Domaine de l'État ont vu en effet la montée en force d'une propriété immatriculée « pleine et définitive » à Bamako. Censée définir des droits individualisés et irréversibles, celle-ci bouscule les rapports de forces établis entre des modes d'accès au sol : d'un côté, les lots concédés à titre précaire par la puissance publique, à la condition d'une mise en valeur ; de l'autre, la ville irrégulière, « redressée » éventuellement *a posteriori* ou se reconstituant toujours plus loin à distance du centre, sur des transactions néo-coutumières. Une telle diversification des conditions d'accès à la propriété n'est pas propre à la capitale malienne, loin s'en faut (Diop, 2013). Mais sur ses marges territoriales, des associations de quartier, des comités de gestion d'équipement d'eau ou d'assainissement se sont montrés beaucoup plus sensibles aux enjeux de rente et de visibilité liés au sol, que les partis politiques qui se multipliaient dans la même période.

Le Mali ne ressort donc pas des pays signalés en Afrique comme

augmentant leurs capacités institutionnelles d'aménagement et d'anticipation sur les défis d'une croissance urbaine forte (African Planning Association, 2013). Non seulement l'écart reste important entre la demande et l'offre de logements, mais les collectivités territoriales ne revendiquent aucune capacité de programmation immobilière. Dix ans après sa refondation par la décentralisation, la gouvernance locale apparaît « sans gouvernail » d'ensemble : ni leadership d'élus, ni contrôle de légalité efficace sur leurs actes, ni progrès d'une culture administrative de base (Dicko, 2013). C'est donc à distance des injonctions de maîtrise territoriale ou des promesses d'autorité publique, sur des logiques sociales diffuses, qu'on évaluera les arguments d'une cité en crise : en considérant : les frustrations de milieux populaires (1), de nouveaux entrepreneurs de normes, démocratiques ou marchandes (2), l'intérêt de classes moyennes émergentes pour un rapport au sol individualisé (3).

Pour l'heure, la citoyenneté urbaine se montre au Mali plus fragmentée qu'unifiée, et guère redevable des lames de fond prêtées aux mouvements sociaux dans les tribunes mondiales de la société civile. La propriété renvoie davantage à des enjeux de standing social pour la plupart des familles. Les jeux de pouvoirs locaux et les rapports clientélistes restent articulés à la rente foncière, mais se recomposent dans le régime pluraliste après la transition politique de 1991. La Conférence nationale avait alors donné une expression à la catégorie des « sans-toits », en rassemblant locataires et propriétaires déguerpis dans le même registre des pannes de reconnaissance sociale. Dès le premier mandat présidentiel d'Alpha Oumar Konaré (1992-1996), l'« Espace d'interpellation démocratique » autorisait l'énoncé des manquements au droit en mêlant, fréquemment à propos de parcelles à bâtir, requêtes présentées à l'État et recours contre l'État. Après plus d'une décennie d'éditions annuelles², les contestations se montrent désormais branchées sur d'autres réseaux internationaux attentifs aux accaparements fonciers. Mais cette résonnance nouvelle, en « droits humains » suffit-elle à résorber d'autres risques d'émiettement de l'expression politique citadine qui sont souvent signifiés dans le pays par les « querelles de leaderships » ? Un recul d'analyse sur deux décennies s'impose ainsi après que plus d'un regroupement de propriétaires aient déjà témoigné sous la Troisième République malienne du recul d'une expression unitaire sur le besoin de sécurité urbaine.

2. En novembre 2012, le Rapport 2011 de l'EID est présenté par le Médiateur de la République Django Sissoko qui prendra la tête du Gouvernement quelques semaines plus tard. Les problèmes de terrain représentent le plus gros des 224 réclamations examinées, avec de croissantes préoccupations sur le fonctionnement de la justice.

**« Déguerpis », « spoliés », « victimes de l'accaparement » :
l'épuisement des légitimités coutumières et des médiations
de notables dans la communauté perdue de Bamako**

Dans le rattrapage d'infrastructures et de paroles politiques qui caractérise Bamako depuis les années 1990, les cas de dépossession se sont manifestement multipliés. La réquisition publique et l'appropriation privative de terrains à bâtir, à grande échelle, ouvrent un front de victimisation. Il ne s'agit plus des seuls conflits territoriaux opposant des villages voisins, batailles de légitimité « traditionnelle » que la mise en place des nouvelles communes a exhumées en limite de l'agglomération. Alors que la spéculation foncière se renforce et requiert de mobiliser plus que jamais argent et entregent (Vuarin, 1994), Bamako ne tient plus la charge symbolique du plus gros des villages maliens.

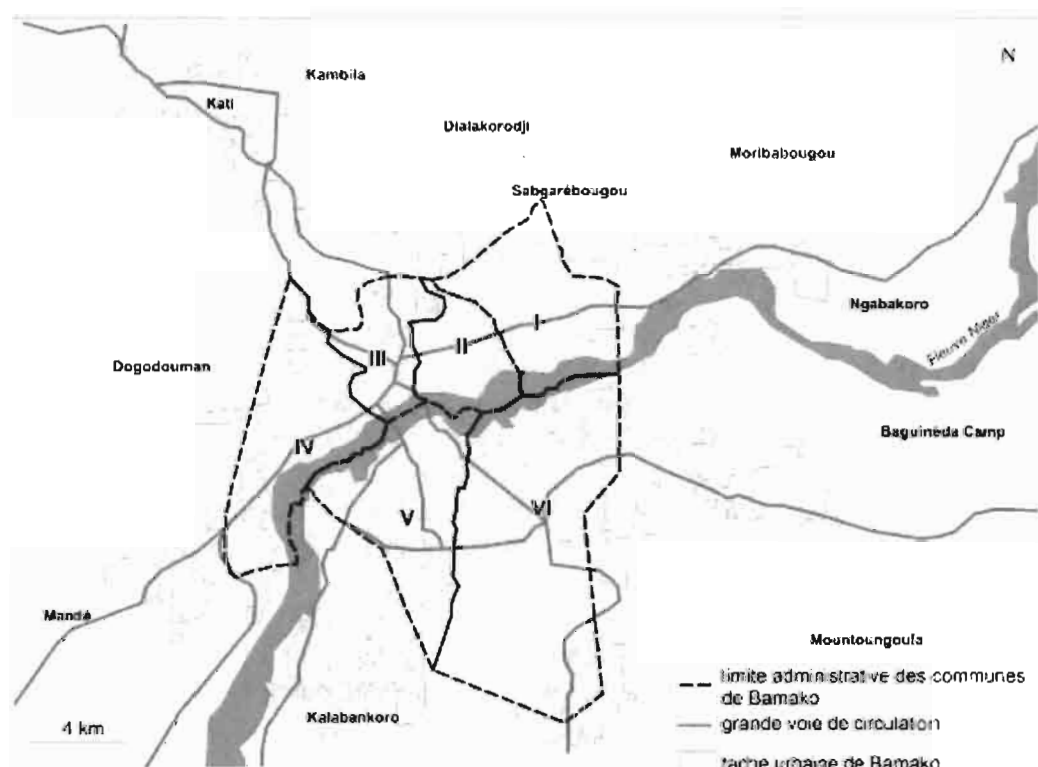


Fig. 1. – Étalement urbain de Bamako, du District au Cercle de Kati

Tab. 1. – Les plus fortes croisances démographiques en périphérie du District

Communes	Population 1998	Population 2009	% annuel
District de Bamako	1 016 167	1 809 106	4,8
Kalabancoro	35 582	166 722	15,1
Dialakorodji	12 938	45 740	12,1
Sangarébourgou	8 046	45 518	17,1
Moribabougou	5 377	28 574	16,4

Sources : RGPH 1998 et 2009 (résultats provisoires)

Zones, poches et réserves : territoires de la spoliation

La carte des sites fonciers sensibles se renouvelle fortement. Dans les années 1990, des « zones de recasement » sont d'abord tracées en ville pour compenser les propriétaires de maisons cassées par la lente normalisation des quartiers « spontanés », non lotis, qui contribuaient pour près de 40 % du territoire urbanisé de Bamako³. Mais ces zones ont vite été détournées par les maîtres d'œuvre communaux du Programme « Sauvons notre Quartier », au profit de non-déguepés. Les dernières compensations laissent donc des irréguliers sur la touche, après que de précédentes demandes de régularisation aient été elles aussi soldées (Bertrand, 1995).

Dans la décennie suivante, les communes nées en périphérie de la capitale se voient assaillies de convoitises foncières dans la course aux opportunités de bornage et de construction. Le croît démographique urbain bouscule à la fois des domaines villageois déjà convertis à l'accueil de migrants récents ou de citoyens peu fortunés, et des domaines de plantation ou de culture déjà bien individualisés en aval du fleuve Niger (Durand-Lasserve and Selod, 2013). Dès le premier mandat présidentiel d'Amadou Toumani Touré (2002-2007), le slogan « un toit pour tous » porté par le Chef de l'État conduit à réquisitionner plusieurs centaines d'hectares pour la construction de quelques milliers de petites maisons désignées comme « logements sociaux ». Les projets coopératifs d'habitat se multiplient de même pour démarcher dans le Cercle de Kati en prenant

3. Les opérations consistent en la régularisation des occupations au prix du versement de frais d'édilité, le redressement sélectif d'îlots et l'élargissement également négocié de voies.

acte de l'épuisement des terrains disponibles au sein du District. La catégorie de l'accaparement rejoint alors celle du déguerpissement pour énoncer les violences faites à des droits fonciers inégalement sécurisés (Ba et Bertrand, 2012 ; Bertrand, 2015). De la Commune VI du District, à sa voisine « rurale » de Kalabancoro⁴ ; de collectifs d'ayants droit dans les hameaux de culture, à des collectifs d'attributaires de lots à usage d'habitation ; de titulaires de concessions rurales aux défenseurs de titres définitifs : un véritable décloisonnement juridico-administratif se joue donc dans ces aspirations et protestations croisées. Le « droit à habitation décente » se voit revendiqué par les « riches de Bamako », et de fait vient déshabiller des droits antérieurs. L'affaire finit par rassembler, sous la même bannière de la « spoliation », les victimes de morcellements engagés pour l'expansion de la capitale et celles de ventes de terre menées dans l'intérieur du pays pour une culture non paysanne.

La carte des conflits se densifie surtout à deux échelles territoriales : au devenir de vastes quartiers, déjà peuplés en ville ou à naître de maisons produites en séries, s'ajoutent des points plus discrets de spéculation foncière. Cette « stratégie des poches » découle des initiatives prises par les maires pour céder quelques lots en court-circuitant les procédures réglementaires (Bertrand, 1999). Du District aux communes périurbaines, le moindre interstice non bâti est disputé aux usages récréatifs et au secteur informel. A peine « redressées » dans les quartiers régularisés, des voies sont renégociées par leurs riverains ou pour le compte de particuliers influents. Le démembrement des places publiques est général en l'absence des équipements indiqués dans les plans de lotissement. Dans ce cas, ni l'affectation d'un titre immatriculé à la collectivité territoriale, requise du Conseil des Ministres, ni l'autorisation de bornage, attendue de la tutelle administrative, ne sont respectées.

Si les pratiques du fait accompli sont banales, elles prennent ici l'allure de passages en force qui ne touchent pas seulement aux conditions de délivrance de lettres d'attribution : des notifications d'évacuation et des décisions de démolitions sont relayées par des « hommes en tenue » ; des huissiers interviennent pour le compte des particuliers gagnants ; des intimidations ripostent aux recherches de conciliation ou de relocalisation, etc. Les nouveaux acquéreurs sont introduits comme « opérateurs » économiques investis du pouvoir de l'argent et de promesses d'emploi sur les chantiers à venir. Il s'agit de relayer les intérêts ici de promoteurs d'une pharmacie privée, plutôt que du centre de santé annoncé sur plan, là d'hommes d'affaires tentés par la construction d'un hôtel ou d'un bâtiment.

4. Elle compte déjà 166 722 habitants en 2009.

L'un de ces projets, porté par un fils du pays enrichi en Côte d'Ivoire, est défendu ainsi par la mairie de la Commune II, tandis que le député de la circonscription soutient de son côté des occupants indésirables sur le terrain :

« Un centre commercial avec quatre ascenseurs et un escalier roulant, et 90 appartements pour un coût total de plus d'un milliard. Quand on imagine combien d'emplois une telle réalisation peut engendrer, on se pose la question pourquoi s'y opposer et ensuite partir chercher des investisseurs étrangers. D'ailleurs dans les autres pays, ce sont les ministres qu'on déplace pour de telles causes ! »⁵.

Ce mitage foncier refoule des perspectives d'équipements sociaux, de promotion d'associations de quartier, et plus largement les options de survie économique qui étaient laissées à bon nombre d'occupants de kiosques ou d'actifs des bords de route. L'établissement de nouveaux droits de propriété gagnés sur ces espaces ouverts de la ville prend le contrepied tout à la fois : de procédures lourdes d'aménagement de l'espace, de la « pagaille informelle », ou encore de réquisitions à vouer aux dépôts de transit d'ordures, ce que contestent d'ailleurs les riverains.

Ces gestions non concertées du sol urbain multiplient les cas de « déguerpissement ». Leurs victimes finissent pas relier entre elles les plaintes formulées à propos de maisons et celles associées à d'autres structures de fortune des pauvres. En se manifestant à deux niveaux de la fabrique métropolitaine, elles soulignent le vide budgétaire et le régime de connivences auxquels l'urbanisme est soumis à Bamako.

*Petit peuple et grande ville :
crise et résistance d'une économie morale*

La représentation de la ville reste en effet liée à des jeux d'influences personnelles, que soutiennent les réseaux sociaux du lignage et du patronage clientéliste. Dans les affaires de terrains en particulier, les relations de service et la dette qui en découle sont même de première nécessité pour les plus faibles des propriétaires : des citoyens échappant à la contrainte du loyer à un âge tardif, des petits actifs en manque de place de travail, des femmes en quête de visibilité marchande, des jeunes à détourner de l'exode international, ou des migrants de retour à ré-ancrer localement.

5. L'Indicateur du Renouveau, 23 novembre 2012.

Ces relations ne concernent donc pas seulement les natifs des quartiers et des localités gagnées par la croissance urbaine ; elles fondent encore des stratégies d'insertion pour des migrants étrangers aux terroirs, et pour leurs propres cadets sociaux.

Comment en effet « tenir rang » dans la capitale en y demeurant locataire ? Au *dutigi* (propriétaire en charge d'une maisonnée), le devoir de se comporter en maître de maison, la responsabilité à faire antériorité dans les quartiers, à donner voix au chapitre dans les participations attendues du jeu démocratique ; mais aux autres... le risque constant du déménagement sans compensation et le déshonneur d'une incertaine territorialisation. Quelle *jatigiya* (capacité d'hébergement et prestige qui en découle) rappeler alors dans les sociabilités citadines, quand le défaut de place dans les maisons locatives dissuade parents et visiteurs de venir à leur tour solliciter en ville ? Nombre de « petites familles » bamakoises se trouvent ainsi sur le fil du rasoir de l'honneur et de la honte (Bouju, 2009), se raccrochent à la référence d'une lignée tutélaire ou d'une tradition orale ou pour envisager le devenir de leur quartier.

Mais les logiques d'interconnaissance se montrent déstabilisées par la vague de réformes libérales qui monte dans le pays depuis les années 1990. Les divergences d'intérêt économique raidissent une société qui évite de se penser « de classes », mais qui se représente les effets de la mondialisation en dichotomisant le « petit peuple » et les « spéculateurs ». Ce rapport de forces que semble dessiner communautés et investisseurs met à mal les valeurs morales des pauvres (Fassin, 2009) et leur représentation par des notables. Car ceux-ci perdent du crédit dans leur difficulté à pérenniser des compromis d'installation ou à se constituer en force d'interposition sociale face aux réquisitions les plus brutales. Les formules d'entregent, les codes de bonne moralité se montrent affectés par de fréquents dérapages verbaux, des affrontements violents sur les parcelles litigieuses, une perte de cohésion entre ayants droit de patrimoines. Si la nécessité d'une civilité est rappelée, son désaveu sur le terrain est clair.

Du côté des « investisseurs », on ne résiste pas mieux à de sérieuses contradictions : le manque de performance économique des entrepreneurs maliens est bien perçu, qu'ils soient déjà occupés aux services urbains, ou tentés par de nouvelles activités commerciales et immobilières. Force est donc de s'interroger sur la cohérence des arguments communautaires et sur celle d'arguments « affairistes », car les uns comme les autres se voient reprochés d'être non conformes aux prescriptions juridiques ! Empêcheurs de tourner en rond dans les prévisions d'aménagement urbain ! Entêtés

sur l'accueil de citoyens non solvables dans un moment décisif de financement de grandes infrastructures urbaines !

Par delà des risques réels d'exclusion économique, les critiques soulevées dans les cas de spoliation foncière renvoient à un modèle d'appartenance et d'intermédiation locale, que sous-tendent les valeurs de protection et de redistribution. Nombre de spoliés continuent ainsi de relier le référentiel de la communauté et de ses notables à l'univers de la grande ville, en opposant « démunis » et « nantis ». La privation et l'abus de pouvoir ainsi signifiés participent d'une vision large du coût des transactions foncières, et des ressources, matérielles et symboliques, graduant les légitimités à être dans la place.

Bon nombre de litiges charrient ainsi des énoncés du juste et de l'injuste construits ailleurs que dans la référence juridique et réglementaire. Mais il n'empêche : ils se montrent aujourd'hui plus fissurés et tiraillés que soudés autour de quelques ripostes locales. Des coutumes ancestrales à des chefs discrédités par des « ventes cupides » ou des « détournements de patrimoines », le pas est vite franchi dans les commentaires que suscitent ces affaires. Certes, de modestes artisans et des ateliers de fortune justifient encore leur emplacement sur l'espace public par la bienveillance d'un notable de quartier. Mais ni la « pitié » ni la « dignité » ne retiennent les délogeurs quand la cause du petit peuple de Bamako est désertée sur d'autres scènes politiques. Ce qui reste de réminiscence traditionnelle se voit désigné par des divisions familiales, des manœuvres sur le sol compromettant l'employabilité des jeunes. L'aliénation des terres est relayée par une pléthore d'intermédiaires informels appelés *coxers*, et est dénoncée sous les traits d'hommes « égoïstes » qui n'hésitent pas à sacrifier le gagne-pain de leurs voisins. Dans le sillage de débats vifs qui avaient rattaché les villages aux nouvelles communes dans les années 1990, plaidoyers et contestations de droits mettent désormais au grand jour la perte de repères territoriaux et la crise de valeurs.

Vers un ancrage des mobilisations associatives ?

D'autres résistances tendent pourtant à s'articuler à des sources nationales voire internationales de reconnaissance dans les dernières années. Pour leurs porte-paroles, il s'agit moins d'enregistrer des droits d'usage en suivant le serpent de mer de l'immatriculation coloniale, aujourd'hui repris dans les projets cadastraux et autres observatoires du foncier, que de placer droits humains et Droit à la Ville en première

ligne du devenir africain (Brown and Kristiansen, 2009 ; Sugranyes and Mathivet, 2010 ; GGLN, 2013). Les contestations de spoliations foncières recherchent ainsi le soutien d'ONG dédiées aux assemblées d'habitants, à l'*advocacy planning*⁶, forgeant ainsi de nouvelles stratégies de communication et d'action juridique. A l'instar de la Coordination nationale des organisations paysannes, au Mali, des courtiers de luttes en réseau émergent du milieu urbain, en connectant les modes interpersonnels de défense sur ces répertoires transnationaux voués au droit au logement, à la terre, aux services, à la mobilité, aux biens communs.

Dans les actions qui sont initiées⁷, d'anciens arguments composent ainsi avec de nouvelles formes d'interpellation du pouvoir, jugé complice de réquisitions abusives. Parmi les premiers, une responsabilité népotiste de l'usurpation de propriétés sera attribuée à l'épouse du Président Amadou Toumani Touré jusqu'après son éviction du pouvoir : les « manigances » la Première Dame du pays sont mises en cause dans l'attribution de logements sociaux et la cession de vastes terres arables. Sous les traits d'une femme, l'incarnation d'une mauvaise notabilité glisse du pouvoir politique à l'abus d'influence personnelle. Elle rappelle le discrédit du Général Moussa Traoré : le versant « égoïste » du pouvoir s'illustre alors depuis les fermes agropastorales que la Première Dame de l'époque exploitait aux frais de l'État, en se détournant de la responsabilité à redistribuer les profits du développement.

Sur d'autres points, pourtant, l'expression des ressentiments innove en empruntant les arguments du durable et du soutenable à la rhétorique de la bonne gouvernance. L'importance donnée à la défense des « espaces verts » de la capitale prend ici tout son sens, dans les quartiers populaires comme dans les programmes immobiliers ciblés sur des revenus intermédiaires. Les ventes qui y sont menées sur les places réservées aux équipements privent en effet habitants et associations locales de lieux de sociabilité face au pouvoir municipal. L'argument environnemental force sur les termes du patrimoine à préserver pour les générations futures. Des opérations de plantation d'arbres interpellent les autorités administratives et municipales sur leurs responsabilités scolaires, sanitaires et écologiques à construire

6. Contrairement au Burkina Faso, seul pays africain francophone représenté pour ses quartiers informels, le Mali ne compte aucune association affiliée à la plateforme Shack/Slum Dwellers International. D'autres réseaux de mobilisation contre les accaparements de terre, ou pour la défense des quartiers défavorisés, tel International Alliance of Inhabitants, puisent dans le stock documentaire constitué par l'association No-Vox pour le pays.

7. Forum des déguerpis, marches et sit-in, recours administratifs et juridiques, dépôt de mémorandums.

l'avenir de la ville, non à en assumer les dépossessions collectives. La catégorie « espace vert » est donc revendiquée en échos des agendas internationaux, et bien qu'elle soit aussi peu consistante sur le terrain que les « bidonvilles » au prisme desquels les partenaires du Mali consentent leurs crédits de développement urbain.

Quant aux mobilisations collectives, elles se concentrent sur les risques sociaux qu'engendre la spéculation foncière dans l'agglomération. A la fin des années 1990, un regroupement d'associations locales prend ainsi le relais de protestations qui se montraient plutôt éphémères en ville sur la « défense des intérêts des personnes installées en vertu des règles coutumières »⁸. Certes stimulées par les perspectives démocratiques de la nouvelle République, ces voix s'étaient vite épuisées faute d'avoir dépassé l'horizon de localité de leur porteur. Désormais, des partages systématiques d'expérience et des formules mutualisées de défense constituent la priorité de l'*Union des Associations et des Coordinations d'Associations pour le Développement et la Défense des Droits des Démonis* (UACDDDD) dont les voix s'amplifient à la fin des années 2000⁹. Avec plus d'une centaine de membres en 2012, l'Union a rappelé régulièrement ses plaintes au plus haut sommet de l'État, en mêlant préjudices personnels et dommages collectifs. Elle est reliée à d'autres causes internationales des « sans » (papiers, logement, travail, terre) par le réseau militant NoVox.

Loin de tourner court, ces actions se maintiennent après le coup d'État militaire du 21 mars 2012. De nouveau en 2014, elles se donnent à voir comme étant le fait d'organisations « faïtières » qui en appellent à la solidarité internationale pour la cause des « Sans Terre »¹⁰. Malgré les déchirements politiques qu'ont alors vécus de nombreuses Organisations de la Société Civile, ces associations de propriétaires lésés se pérennisent au risque d'occulter de plus invisibles frustrations et une résignation récurrente. Leur mode d'action fédératif a l'avantage de refouler les risques d'usure des mobilisations militantes. En ville, de micro-positions de pouvoir minent en effet les groupes de « ressortissants », originaires

8. C'est le cas de l'ADIPIRC, qui naît au début de la Troisième République. Elle disparaît ensuite, après avoir recyclé la formule du « crime commis contre », alors consacrée contre le précédent chef d'État, dans les démolitions de maisons ordonnées par le Gouverneur de Bamako.

9. <http://uniondesdemoniesdumali.blogspot.fr> ; <http://uacdddd.org/>.

10. A la veille du putsch, la Convergence malienne contre les accaparements des terres (CMAT) place ainsi l'UACDDDD/No Vox aux côtés de la Coordination Nationale des Organisations Paysannes, de l'Associations des Organisations Professionnelles paysannes, de la Coalition des Alternatives Africaines et de la Ligue des Jeunes Juristes pour le Développement Humain.

des mêmes villages, et plus récemment les comités de gestion et d'usagers constitués autour d'aménités urbaines : adductions d'eau sommaires, aménagement de pompes à motricité humaine, de réseaux d'égout à faible diamètre, de latrines, autant d'équipements collectifs restant tributaires de bailleurs extérieurs, peinant à se maintenir. Les formules de participation ainsi promues par des ONG et des coopérations, font souvent les frais de l'épuisement associatif dès lors que des revenus d'activités sont en jeu.

Mais la défense des patrimoines fonciers se joue désormais devant les tribunaux. Les pauvres s'alignent ainsi sur les méthodes des riches qui avaient donné un ton policier et judiciaire nouveau, depuis les années 1990, à leurs règlements de compte. Membre de l'UACDDDD, l'Association des propriétaires de parcelles et de concessions rurales de N'Tabakoro (Commune de Kalabancoro), à l'est de Bamako, est notamment soutenue jusqu'à la Cour suprême du Mali dans une bataille juridique attaquant un décret présidentiel de 2009 et mettant en cause la constitutionnalité d'expropriations menées « pour cause d'utilité publique ». Car celles-ci n'ont servi que la construction, jugée électoraliste, de logements sociaux attribuées par l'État à des particuliers. En mars 2012, l'Union compte à son actif plusieurs rencontres interministérielles portant sur quelques dizaines de litiges fonciers¹¹. Les pourtours de la capitale sont érigés en cause nationale de viabilité économique, pour la défense d'une agriculture maraîchère familiale et l'absorption du chômage des jeunes. La défense des petites mains du ravitaillement alimentaire bamakois s'insurge contre les intérêts de sociétés immobilières. Mais l'arène politique que suscitent ces arguments, au fils de convocations, de commissions d'urgence, de sous-commissions inter-administratives, se trouve suspendue en 2012 avec l'occupation du Septentrion malien.

Pour l'heure, l'Union porte à son avantage près d'une décennie de distances prises avec des postures de défense trop personnalisées. Elle se « branche » sur des tribunes mondiales, devient référentiel de mobilisation dans la capitale du Mali, mais s'appuie sur des expériences locales plus hétérogènes qu'il n'y paraît à la simple thèse de l'accaparement.

Si bien des usages fonciers sont encore soumis à la prééminence domaniale de l'État, d'autres droits sont déclarés « universaux » par une minorité activiste. La cause foncière se montre surtout en mal de porteurs politiques dans la capitale et les corps intermédiaires de la République

11. Notamment 37 recours listés dans les six communes de Bamako (demandes de restitution ou de compensation de parcelles, d'intervention administrative ou d'application de décision de justice), et dix cas de « réclamations d'appartenance » portant sur des dizaines à milliers d'hectares du Cercle de Kati.

n'ont guère stimulé de réflexion d'ensemble sur ses enjeux. La société bamakoise se montre alors focalisée sur de fragmentaires rentes du sol, sur un empilement de références communautaires et un saupoudrage d'équipements de proximité¹². Elle est à l'inverse peu réceptive aux contraintes de ressources des communes et aux difficultés de coordination des niveaux de compétence local dans l'agglomération. Il reviendrait alors aux ONG d'animer la recherche « des solutions adaptées à l'accaparement des terres par des gens venus d'ailleurs ». C'est en ces termes que l'Assemblée régionale de Koulikoro est par exemple appuyée en 2010 par l'ambassade de France et l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique sur le thème « Accès à la justice et droits des citoyens : le cas du foncier ». En 2012, l'ONG malienne Tonus restitue le diagnostic de trois communes du Cercle de Kati, avec l'assistance de l'ONG Helvetas Swiss Intercooperation, en réunissant des élus, des organisations paysannes, des chefs de service, le président du Conseil de Cercle et le représentant du préfet. Mais avec des partis sans véritable contenu politique, des syndicats peu démonstratifs sur les droits humains au-delà de quelques positions corporatistes, le creux de plaidoyer interne sur la sécurité de la tenure foncière laisse s'installer de nouvelles peurs sur le fonctionnement de l'État et sur ses pratiques.

De citoyens dans les communes à citoyens dans la République : dénis de gestion publique et sensibilité à la corruption

Les reproches sur une appropriation abusive du sol dépassent les seules classes populaires : ils touchent au manque à gagner pour le Trésor public malien, aux compromissions politiques, à l'écrit qui ne fait plus référence absolue, à des administrations concurrentes sur les mêmes parcelles, à une épargne coopérative non sécurisée, etc. Ils rappellent ainsi l'hétérogénéité socio-économique d'une agglomération en pleine recomposition territoriale : au-delà des occupants les plus fragiles, la spéculation foncière pointe les responsabilités d'acteurs publics locaux et régionaux, mais aussi celles de leurs obligés. Elle suscite la crainte, chez nombre de citoyens intermédiaires entre démunis et nantis, de perdre un lot vendu à plusieurs acquéreurs en même temps. Les litiges auxquels elle

12. Les lots vendus autour de 200 m² sont passés de quelques centaines de milliers à plusieurs millions de Francs CFA en moins de deux décennies, mais ils n'atteignent pas le niveau des prix de villes côtières de la sous-région.

conduit, mettent à l'épreuve la gouvernance d'une capitale qui, loin des « bonnes pratiques », ne se montre ni consensuelle, ni coordonnée.

Un deuxième axe de réévaluation du droit de cité consacré par la propriété d'une maison concerne en effet les rapports entre représentants et représentés dans l'espace public urbain. Assurément les « affaires de terrain » ne se limitent pas à l'angle d'analyse du marché et du recouvrement de coûts de cession-viabilisation. Elles donnent le pouls du vivre ensemble bamakois dans un espace politique *méso* entre les logiques de localité et la référence à l'État. Car les habitants de la capitale relèvent d'abord de l'une des six communes urbaines, chacune comptant de vieux quartiers et des périphéries plus récemment peuplées sur son territoire, un accès au fleuve Niger et une porte vers la région voisine. Mais ces citoyens de base n'ont pas de représentant direct à la Mairie du District. Le maire de Bamako et son conseil sont en effet les derniers venus dans la gestion du District. Ils n'exercent d'ailleurs aucun pouvoir de coercition sur les communes constitutives du District, qui restent contrôlées par l'instance administrative du Gouvernorat de région. Avec ce statut spécial, le « maire central » s'estime donc « sans patrimoine », privés de ressources domaniales par les arguments de compétence territoriale des communes¹³.

Le pluralisme politique et la décentralisation transforment ainsi l'interaction des « autorités » et des « populations », selon les catégories qui continuent de désigner la tenue des affaires publiques et les défis du développement. Pour l'heure, ces relations entre élites, bureaucratiques en particulier, et gouvernés, sont réévaluées sur des pré-requis de bonne gestion à soumettre aux appréciations gouvernementales et aux bailleurs, et sur l'hypothèse de la censure électorale. Mais de fait, la grande majorité des citoyens s'abstient de voter aux élections communales et table sur la débrouille pour accéder aux ressources foncières. De fait également, la grande majorité des maires ne dépassent pas le terme d'un mandat.

Il n'en reste pas moins que la construction à usage d'habitation reste tributaire d'une offre de parcelles censées être mises à disposition des demandeurs solvables lors d'opérations de lotissement, après que les terrains prélevés sur le Domaine national aient été immatriculés puis affectés à la collectivité territoriale concernée. Le stock de lots se renouvelant

13. C'est donc discrètement qu'il puisera lui aussi dans le stock de « places vacantes » pour alimenter les mêmes échanges clientélistes que ses collègues des « mairies secondaires ». En 2012, cela lui vaudra une détention provisoire lors du putsch de mars puis une colère du ministre de la Justice constatant qu'un titre foncier réservé à sa juridiction a été morcelé en faveur de particuliers : « cession illicite où figurent des magistrats, des commerçants et des enseignants » (*Le Procès Verbal*, 10 décembre 2012).

par reconversion d'usage du sol sur les marges de l'agglomération, ces attributions domaniales constituent la première référence des « candidats au logement » et le socle de la plupart des patrimoines déjà constitués. En effet, le régime juridique de référence est celui de la concession administrative, conditionnée à une mise en valeur et susceptible d'évoluer à terme en propriété pleine et définitive. La plupart des permis d'habiter concédés après l'attribution d'un lot à usage résidentiel en restent pourtant à ce régime, qualifié de précaire ou de provisoire, sans déboucher sur un acte d'immatriculation¹⁴.

Au cœur de l'offre de morcellement se trouvent donc les communes et les services techniques déconcentrés dans les régions et les préfectures. Le Chef de l'État se distingue également, dans les années 2000, par de significatifs « gestes du prince » pour l'urbanisme de Bamako. L'action publique malienne dissimule alors mal, à ses partenaires étrangers, un triple biais urbain : la coordination des acteurs centraux, déconcentrés et décentralisés ne fonctionne pas, tandis que la gestion foncière se montre entachée de corruption ; le partenariat public privé est requis pour la politique présidentielle des logements sociaux, mais il s'accommode aussi de malversations ; la concertation attendue avec la société civile est compromise par l'impunité des tenants du pouvoir.

La gestion foncière, otage de la décentralisation

Dans ce rapport des citoyens avec leurs élus, et des collectivités locales avec leurs tutelles territoriales, la presse en effet crie « au voleur ! » dans de nombreuses chroniques foncières, et désigne une cascade de responsabilités individuelles. La communication institutionnelle entre quartiers et municipalités est médiocre au Mali, comme ailleurs sur le continent (Owusu et Afutu-Kotey, 2010). Mais le clientélisme municipal est resté prégnant sous la Troisième République ; il se mesure au nombre de passe-droits et par des petits arrangements de partage de ventes entre conseillers élus. En réalité, ce mode d'interaction fondé sur l'échange de services et de faveurs n'a cessé de se renouveler, depuis les « luttes de tendances » du

14. Il en va de même pour les concessions rurales : plus grandes et également consignées dans les services domaniaux de l'État, elles ne sont pas négligeables sur les pourtours de Bamako même si elles perdent de plus en plus leur vocation agricole. Mais elles ne concernent guère les communautés et lignées villageoises, du fait de procédures trop coûteuses d'acquisition et de transformation en biens immatriculés (Djiré, 2006).

parti unique, en se calant sur la dynamique scissipare des partis nés à partir de 1992 et sur le nomadisme électoral de leurs membres. Sur le fond, la gestion domaniale reste cousue de pratiques néo-patrimoniales ; elle ne montre guère les cercles vertueux, de transfert de compétences à transfert de ressources, qui sont attendus de la décentralisation. Ce sont plutôt de fortes concurrences personnelles, et un turn-over rapide des conseillers municipaux qui agitent les communes du District et celles du Cercle de Kati.

Si leur travail en coordination avec les cadres techniques de l'État est souhaité pour le renforcement de la gouvernance urbaine, les cessions de parcelles menées depuis les maires font sérieusement douter de sa réalité. Le projet de Cadastre est certes introduit depuis 2003, comme outil censé clarifier les droits et autoriser chacun à jouer son rôle technique et fiscal¹⁵. Mais il est pensé sans capitaliser les difficultés rencontrées sur un projet déjà avorté d'inventaire des propriétés bamakoises que la Banque mondiale avait initié à la fin des années 1980. Dix ans après la dernière révision du Code foncier du Mali, il a surtout ajouté à l'édifice domanial quelques bureaux budgétivores et jaloux de leur information.

La corruption révèle surtout à quel point les communes travaillent en ordre dispersé et chacune pour elle-même. Celles de Bamako se sont imposées dès le début de la Troisième République comme maîtres d'œuvre des déguerpissements et des régularisations ordonnés par le Gouverneur du District. Leurs élus ont ensuite tiré les ficelles du partage des lots de recasement, avant de s'initier aux raccords de lotissement et aux morcellements de places. Cette prise en main du territoire, des bénéfices financiers et politiques qu'autorisait la délivrance de lettres d'attribution, a conduit les maires à sanctuariser leurs arguments de gestion : non seulement en refusant d'accueillir des déguerpis des communes voisines dans leurs propres zones de recasement, mais en instrumentalisant celles-ci pour le compte d'autres administrés et obligés politiques.

L'effet de rareté qui s'en suit, déplace aujourd'hui la corruption foncière sur de nouvelles réserves à lotir dans les communes riveraines de Bamako. Leurs propres lignes de division ne manquent pas, qu'elles soient liées à des frontières coutumières floues ou au « flottement » de

15. M. Traoré, « Les outils de la sécurisation foncière au Mali », Conférence à l'intention des parlementaires d'Afrique francophone. Bamako, 14-15 avril 2011, <<http://apf.francophonie.org/spip.php?article1449>> ; M. Z. Camara, « Problématique de la Mise en Place du Cadastre au Mali », FIG Congress: Facing the Challenges Building the Capacity, Sydney, 11-16 April 2010 ; <www.fig.net/pub/fig2010/papers/ts04j/ts04j_camara_4548>.

certains villages contestant leur rattachement au chef-lieu le plus proche. Dans le Cercle de Kati, le préfet, le sous-préfet de Kalaban Coro et le maire de la commune éponyme (Kalabancoro) se lancent en particulier dans un prompt démarchage de domaines villageois à prélever pour le compte de citadins, de places à morceler ou de lots à redistribuer dans les zones déjà peuplées au sud de l'agglomération. Nombre d'affaires montrent comment ces nouveaux entrepreneurs fonciers s'alignent sur les pratiques officieuses déjà rodées dans les communes urbaines. D'autres font ressortir les stratégies de placement que mettent en œuvre de petits opérateurs de services urbains, tels que des GIE de pré-collecte d'ordures ménagères et des promoteurs de bornes-fontaines privées, pour s'introduire dans les territoires d'intervention sous contrats municipaux. La référence à une « démocratie de proximité » se voit donc biaisée par les jeux qui s'activent dans tout programme de lotissement, de régularisation foncière, et de dotation en petits équipements de quartier.

Bien des réquisitions menées sur leurs territoires pour satisfaire les besoins des Bamakois¹⁶, pouvaient donner à penser qu'un front uni d'intérêts communs allait se constituer à partir des communes périurbaines. Pourtant, leurs représentants ont joué cavaliers seuls, gagnés par la fragmentation des initiatives foncières et parfois en menant quelques empiètements sur les circonscriptions voisines : pour mener à bien des ventes, certains maires sollicitent leur tutelle administrative au prix de ristournes sur les lotissements validés par les services techniques ; d'autres la court-circuitent en complicité avec des chefs de village ou leurs représentants ; d'autres encore manœuvrent en capacités propres de géomètres et de courtiers en vente. On comprend qu'à ces tactiques du cas par cas, la « clarification des droits de propriété » reste un vain mot. Au contraire, les initiés sont conduits à vendre les terrains dépourvus de titres, et placent nombre d'usufruitiers des domaines agricoles devant le fait accompli d'investissements immobiliers.

Politique, administratif et technique, ce pouvoir local urbain et périurbain apparaît donc au cœur d'une conflictualité impressionnante née de doubles ventes, d'excès de surface concédée, de droits d'usage non purgés, d'abus de compétence territoriale, d'embrouilles diverses et du contournement général des procédures réglementaires en matière

16. Outre les terrains prélevés pour la construction de logements, il s'agit d'aires de dépôtage des boues de vidange des latrines domestiques, de zones de décharge sauvage, de points de prélèvement de ressources hydriques, et de barrières de taxation des véhicules gros porteurs que la Mairie du District impose pour son compte aux portes de la capitale.

de morcellement foncier. Les lexiques accusateurs de la « délinquance » et de la « prédation » se banalisent à leur propos dans les années 2000, avant d'être repris par le ministre de la Justice lui-même dans l'interim gouvernemental de 2012.

*Le diagnostic républicain de la Société Immobilière
et Foncière du Mali (SIFMA-SA)*

C'est aussi le registre d'un entrepreneuriat émergeant dans la capitale. Le directeur de la Société Immobilière et Foncière du Mali précise ainsi, en termes de malversations, son diagnostic d'opérateur en butte lui aussi à un élu et un administrateur civil. Interpelant le chef de l'État sur ceux qui se prévalent de ses protections politiques, il leur dispute en particulier, tant en justice que par voie de presse, la légitimité de ses « produits fonciers » et le bienfondé de sa vision « républicaine » du marché urbain.

La communication de la SIFMA semble d'abord prendre acte d'un sol réduit au statut de pure marchandise et disponible à toute entreprise capitaliste. L'argument qui garantit l'action publique malienne d'un partenaire privé digne de ce nom est d'abord juridique : une propriété privée dûment sortie du Domaine de l'État, débarrassée des références coutumières par les procédures de publicité et de purge de droits antérieurs que requiert l'immatriculation. Il en va du changement d'usage du sol, mais aussi d'un changement d'image de la ville, de son devenir à détourner d'une fonction de dortoir de pauvres, et de son orientation comme phare de l'investissement malien.

Sous ce jour libéral, s'agit-il pour autant de s'exempter de toute référence morale ? En réalité les réquisitoires qu'adresse la SIFMA à propos de ses titres, mêlent des interpellations personnelles et des références normatives : il s'agit d'assurer les autorités maliennes du meilleur de leurs alliés : un « véritable » entrepreneuriat, doté en biens marchands, visible en surface financière, reconnu par le chef d'un État de droit. Le partenariat financier que la société construit avec les bailleurs Shelter Afrique (Banque africaine de Développement) et Ecobank-Mali le distingue en effet de « pseudo-sociétés immobilières » qui ont fleuri à Bamako sans garanties professionnelles, celles dont les « coups » fonciers parient sur des bénéfices rapides et relèvent du mode de transaction que l'on connaît plutôt chez les grands commerçants locaux. La SIFMA se pose donc en éclaircur vertueux d'un secteur privé aspirant à se rendre crédible sur les recommandations ambiantes en matière de PPP.

C'est en effet depuis le programme des logements sociaux que la société est montée en puissance dans les années 2000, en saisissant au bond la posture présidentielle de « satisfaire les citoyens du Mali sur leur désir le plus cher ». Mais la contribution du PPP à ces constructions gérées par l'Office malien de l'Habitat est jugée trop peu performante, pour quelques centaines d'unités à chaque opération immobilière, au regard des opérations menées sur financements gouvernementaux. Face à la demande pressante des salariés des secteurs public et privé, l'État cherche à répondre à de nouveaux investisseurs étrangers au début des années 2010. En matière de logements clefs en main, il s'oriente en particulier vers la coopération financière islamique.

La SIFMA se concentre alors sur la montée en gamme de ses activités immobilières, en mêlant des logements de meilleur standing et des zones d'activités. Le plaidoyer républicain valorise alors des arguments urbanistiques et développementalistes, ciblant le nécessaire rééquilibrage fonctionnel de la capitale : non pour protéger la petite agriculture vivrière, qui évolue en peau de chagrin, mais pour doter Bamako de nouvelles centralités tertiaires. Il s'agit en cela de miser sur les périphéries plutôt que sur le réaménagement du centre-ville car celui-ci, captif du secteur informel et point de blocage des politiques urbaines, oblige les investisseurs à d'incessantes traversées fluviales loin de l'aéroport international. C'est ce qui conduit la société à contester d'abord le morcellement initié par le maire de la Commune III de Bamako, en accord avec des villageois, du domaine « Bamako-Ouest » qu'elle a fait immatriculer à son compte comme *no man's land* en 2006. Une autre prévision d'intervention oppose ensuite la SIFMA au préfet du Cercle de Kati : celui-ci attribue à des particuliers des parcelles prélevées sur le site de « Bamako Est » que la société réserve depuis 2003 à un Centre d'affaires, d'habitats résidentiels et de tourisme. Dans les deux cas, son représentant demande donc l'annulation de lotissements orchestrés par des représentants de l'État en « violation des dispositions juridiques du Mali ».

Mais son diagnostic foncier se montre plus généralement sociétal, suit une triple adversité qui en dit long sur les lignes de fracture de l'urbanité malienne. Sur un plan juridique, le droit de propriété est opposé au triptyque arnaques-magouilles-micmacs que peindraient des sous-traitants de pseudo-lotissements dans les environs de la ville. Dans ces courses aux terrains et aux acheteurs, on peut douter de la rationalité économique des transactions et du potentiel fiscal de biens fonciers associés à de telles contingences politiques.

Au plan économique justement, la SIFMA, « investisseur rigoureux », se montre opposée aux « escroqueries ». C'est bien là que se situe le problème : les promoteurs privés et les représentants de l'État se prennent de vitesse sur les mêmes sites et se disputent les mêmes clientèles solvables : les cadres de la fonction publique sont courtisés pour leur promptitude à bâtir ; les porteurs d'uniforme sont recherchés pour leur potentiel d'intimidation ; les Maliens de la diaspora sont convoités pour leur épargne. C'est aussi ce qui conduit la SIFMA à qualifier d'« immoral » et de « déloyal » le combat engagé contre ses titres fonciers. Sa propre morale économique se montre moins soucieuse de communautés de pauvres que de préserver un entrepreneuriat digne de ce nom et de préserver le pays d'engrenages liés à la manipulation des acheteurs.

La fibre est enfin politique, car deux partenariats économiques risquent de se faire concurrence : celui porté par la SIFMA affiche sa nationalité malienne ; il joue sur une corde patriotique qui est reprise par des diplômés maliens formés à l'étranger ou des expatriés de retour, et qui sera de nouveau activée quand la moitié du territoire national se trouvera aux mains de rebelles séparatistes et de djihadistes en 2012 et 2013. Comme une poignée de « promoteurs immobiliers » qui tentent de monter en visibilité en se constituant en association, l'entreprise s'adosse au credo du « ce qui est bon pour la Nation » mais en en restreignant la base sociologique aux revenus intermédiaires et supérieurs. Ici, l'enjeu citoyen ne vient pas du maintien de voix populaires dans les questions domaniales, mais des capitaux étrangers qui se profilent dans les activités immobilières de l'Afrique. Les investisseurs saoudiens n'ont-ils pas été appelés à la rescousse des promesses de logements sociaux à tenir pour l'échéance électorale de 2012 ? Alors qu'une requête pour spoliation de concessions rurales n'est toujours pas réglée sur le site de N'Tabakoro, le Chef de l'État offre au groupe Foras International Investment Company un bail emphytéotique de 563 hectares « à valoriser en 20 000 logements sociaux » pour l'extension du programme immobilier. Avec seulement 350 unités achevées la même année sur 20 hectares d'un autre site, la SIFMA ne fait pas le poids pour satisfaire les cadres bamakois qui aspirent à sortir de la location.

Dans les concurrences inégales entre investisseurs nationaux et étrangers, les classes moyennes de Bamako pourraient donc sérieusement bousculer le débat de gouvernance urbaine : soit qu'elles constituent l'enjeu d'une bataille fiscale à lancer sur la propriété foncière ; soit qu'elles émergent comme cible de la compétition immobilière ; soit enfin qu'elles prennent l'État à témoin d'un espace public déconsidéré dans les communes.

Insécurité urbaines et demandes de protection : l'État interpellé

Leur suspicion croissante quant à « un régime d'impunités » vient pour l'heure de propriétaires qui se déclarent victimes de superpositions de titres et de documents de cession sur les parcelles dont ils ont hérité ou qu'ils ont acquises ; ailleurs, les membres de coopératives d'habitat, « honnêtes travailleurs », découvrant que leur épargne immobilière s'est volatilisée. C'est le cas au centre hospitalier universitaire Gabriel Touré de Bamako, où les adhérents d'un projet d'acquisition foncière ont chacun déboursé plus d'un million de Francs CFA. Près de 100 millions de cotisations restent pourtant introuvables sept ans après le lancement de l'initiative en 2005 ; moins du tiers seulement des sommes acquittées au Trésorier de la coopérative et au Président de la Commissions « lots » du syndicat hospitalier, aurait été reversé au promoteur-démarcheur foncier pour un objectif de quelque 200 parcelles à bâtir. Pour les adhérents au projet, la promesse d'un terrain semble s'évanouir devant l'abus de confiance.

Ailleurs, les bénéficiaires des programmes immobiliers de l'État font les frais de dommages imposés à leurs maisons par des familiers du régime, et d'aveux d'impuissance du contrat censé protéger leurs droits. Des familles de Yirimadio subissent ainsi la perte d'une rue et l'inondation répétée de leurs maisons : une promotrice de société immobilière, qui aurait ses entrées chez un commissaire de police et chez le procureur de la République, obstrue volontairement le système de drainage des eaux de pluies de la rue en arguant du fait que les agents techniques de l'État ont empiété sur plus de 5 000 m² de son titre foncier riverain pour élargir un collecteur d'assainissement. Ces attributaires de logements sociaux sont mis devant le fait accompli du chevauchement de droit foncier entre leur quartier et cette voisine. L'affaire prend un tour violent quand ils se voient surtout dénier la qualité de porter eux-mêmes l'affaire en justice : l'Office malien de l'Habitat, auquel ils sont liés par un contrat de 25 ans, les rappellent à leur statut... de locataires : les titres fonciers des maisons qui feront d'eux des propriétaires pleinement sécurisés leur resteront inaccessibles avant ce terme.

Plus à l'est du District, dans le lotissement d'extension de Niamana (commune de Kalabancoro), un collectif de résidents en appelle aux associations de protection de l'environnement pour constater les risques d'émission de gaz que leur fait subir la présence d'une usine de bouteilles de butane pendant les temps de recharge. Sur le fond, ce sont le préfet de

Kati et le maire de Kalabancoro qui ont attribué une place publique de plus de quatre hectares, déjà utilisée comme terrain de sport, à un particulier qui l'aurait revendue à l'entreprise. Un tel changement de vocation du lot aurait dû soulever un veto technique. Mais malgré plusieurs correspondances adressées par les intellectuels du secteur pour annuler la décision d'attribution, la plainte reste sans suite.

Avec ces locataires renvoyés à la résignation, ces propriétaires menacés dans leur environnement, l'habitabilité de la ville est bien en jeu au-delà des murs des maisons et des limites des parcelles. La justice se montre surtout encombrée par un nombre croissant de conflits entre particuliers et collectifs, personnalités et institutions. Elle n'est pas en mesure de les traiter autrement qu'en cédant aux plus influents ou en renvoyant les plaignants aux administrations qui ont laissé des décisions, supposées irrévocables, susciter de réels antagonismes sur le terrain.

La perspective de gagner des biens « définitifs » et de fonder des droits « irrévocables », par opposition aux concessions « précaires », multiplie en effet les litiges : il ne s'agit plus seulement de définir des garanties de bonne entente entre voisins mais de consacrer la sécurité juridique des citoyens. Or le nombre de titres immatriculés a sensiblement progressé à Bamako, en même temps que la ville repoussait ses limites et se laissait gagner par les discriminations économiques : des parcelles à usage d'habitation ont d'abord été vendues aux enchères par l'Agence de cessions immobilières, créée sur recommandations de la Banque mondiale au début des années 1990 ; après quelques années de flottement financier autour d'une nouvelle banque dédiée à l'Habitat du Mali, c'est au tour de l'Office malien de l'Habitat de créer des titres sur les maisons qu'il cède en bail. La propriété immatriculée s'impose donc chez les élites urbaines, au-delà du petit milieu commerçant déjà acquis à ses possibilités hypothécaires. Dans le dernier recensement de 2009, le nombre de ménages propriétaires « avec titre foncier » de leur logement est évalué à 37 000, sans compter ceux (plus de 5 000) qui sont engagés dans une location-vente avec bien immatriculé à la clef¹⁷. Certes loin derrière près de 120 000 locataires, et en proportion minoritaire (13 %) des ménages du District, ils bénéficient d'un sérieux rattrapage sur les propriétaires et les ayants droit sans titre, dont les logements sont deux fois plus nombreux.

17. Les deux catégories font leur apparition dans le recensement de 1998 : la classification des modes d'occupation des logements est complètement revue et passe de trois à sept catégories. Les propriétaires avec titre et les locations-ventes comptent alors pour 9 400 et 2 600 des ménages bamakoïses, soit 8 % du total.

C'est bien sûr ce segment juridique *a priori* le mieux sécurisé que la justice malienne interpelle, pour le traitement d'affaires portées à la connaissance de l'État dans la dernière décennie : les litiges portent sur des complicités administratives à la spoliation, sur des terrains non libérés de leurs droits coutumiers, sur des décisions de justice non appliquées, sur des comités de gestion d'équipements abusés sur la garde bancaire de leurs bénéfices... Nombre de ces affaires entretiennent le sentiment que la justice, en plus d'être lente, est partielle et corrompue. L'institution n'affecte donc pas moins que la vie municipale le rapport de confiance en la République¹⁸. Des services domaniaux jusqu'à la Présidence, dont des proches sont suspectés de faveurs, un pan décisif du service administratif appelle à refonder ce lien politique à l'État.

Sur ce dernier terme de l'impunité, la gabegie foncière nourrit des rumeurs et des critiques croissantes dans la presse malienne, jusqu'à faire ressortir la capitale démarquée du reste du pays quand celui-ci est toujours salué pour ses Organisations de la société civile. Le putsch de mars 2012 n'interrompra pas les commentaires. Il désignera même quelques « barons de l'ancien régime » à sacrifier aux ressentiments populistes.

Mais au-delà des biens et des personnes, l'impunité met à mal la société au plus profond de ses régulations internes. Elle pointe les faiblesses d'une action publique vide de débat politique, de concertation régionale et d'information locale, à l'inverse formatée sur des technologies de gestion qu'importent dans le pays, sans davantage de coordination, les coopérations multi-, bilatérales et décentralisées. Elle met surtout en cause un lien intime de gouvernementalité, qu'illustre à sa manière l'intervention du ministre de la Justice en Première Conférence des parquets de la transition politique : « *Aujourd'hui, des prédateurs fonciers, avec l'aide de leurs complices tapis dans l'administration, ont décidé de dépouiller riches et*

18. A cela s'ajoute la querelle de prévalence entre les juridictions administratives et civiles, les annulations de décisions et les rebondissements de procédure que déclenche la promulgation de la loi Hamidou Diabaté en janvier 2012. En offrant un surcroît de garantie aux propriétaires de titres fonciers, dont le caractère inattaquable sort renforcé devant le droit précaire, la loi entretient de vives concurrences de spéculation foncière. Elle consacre surtout la perte de contrôle de l'État sur la « défense des pauvres » : leurs biens en simples concessions restent soumis aux tribunaux administratifs, tandis que les propriétés immatriculées sont désormais défendues en tribunaux judiciaires avec des arguments notariaux propres en droit privé. Selon de nombreux commentaires, non seulement le Code foncier du Mali ne gagne pas en simplification, mais une voie d'accaparement des terrains périurbains est ouverte à de « riches initiés ».

pauvres de leurs terres. Ils brisent des foyers et des vies. »¹⁹ Le propos est vite repris en boucle dans les commentaires politiques locaux et sur les blogs en ligne, chacun apportant ses cas de blessures de bien, de corps et de réputation sociale. La mesure d'un double affaiblissement des techniques de domination et des techniques de soi (Le Meur, 2011) est bien donnée par ces chroniques de dommages immobiliers, d'incarcération humiliante, d'accusation de mensonge ou de vol.

Dans le climat incertain de 2012, les exemples de justice rendue par des habitants eux-mêmes, de maisons attaquées en représailles d'abus d'influence, ou d'arbres arrachés en règlements de compte, révèlent encore les fissures de la sociabilité de quartier. Des dégâts matériels relevés par exemple à Torokorobougou (Commune VI de Bamako) signalent ainsi de sérieuses pannes de reconnaissance mutuelle en mettant aux prises deux figures emblématiques des cadets sociaux : des jeunes et des femmes, celles-ci regroupées en association pour le développement et la lutte contre le SIDA, se disputent « l'appartenance » de places affectées à leurs investissements respectifs sur les vides d'équipement public. Chaque groupe se prévaut d'avoir obtenu un soutien direct du chef de l'État pour justifier l'expulsion de l'autre sur le terrain, et forcer sur les marqueurs de l'appropriation : arbres plantés contre terrain clôturé, « centre polyvalent » budgété contre plaque de soutien aux militaires au pouvoir du 22 mars au 12 avril 2012... Avec la partition du pays qui plombe alors le sort de ces protagonistes mineurs, chacun se dit « abandonnés à nous-mêmes par les autorités »²⁰.

De foncière à physique, l'expression de l'insécurité se diffuse. De nombreux défis urbanistiques restent non relevés et sont rappelés de toutes parts : pour que des ordures soient régulièrement évacuées ; pour que des propriétaires récalcitrants soient enfin contraints de faire reculer leur maison après l'élargissement d'une artère stratégique ; pour que des vendeurs soient définitivement délogés des couloirs de circulation ; pour qu'un éclairage pérenne de voies dissuade bandits et prostituées de s'installer ; pour des riverains exaspérés par les accidents de circulation... La moindre portion d'espace conduit à renouer avec le registre sécuritaire. Les demandes de protection se succèdent les unes aux autres dans la seule logique du défaut général de réponse : protection des enfants aux abords de la voirie, des ménagères en attente du ravitaillement vivrier, des maraîchers en perte d'espace de production et de place de commercialisation... Il est

19. *L'Indicateur Renouveau*, 12 octobre 2012 ; *Le Katois*, 16 octobre 2012 ; *L'enquêteur*, 19 octobre 2012.

20. *La Dépêche*, 29 novembre 2012.

même question de sécuriser le travail des huissiers chargés de veiller... à l'exécution de décisions de démolition.

Le garde des Sceaux²¹ du moment ne s'y trompe pas quand il en appelle à une justice implacable : l'insécurité routière est à combattre pénalement dans la foulée directe de l'insécurité foncière. Tous les risques sont à entendre : pour l'intégrité physique des victimes d'altercations, pour l'intégrité des investissements immobiliers sur titres fonciers, les deux en échos d'une intégrité territoriale perdue pour la Nation et d'une intégrité morale à retrouver pour ses institutions.

On peut donc s'interroger sur les réponses politiques données par la République, à défaut des collectivités décentralisées, aux propriétaires de la capitale quand ils se montrent désabusés sur l'intérêt public et en mal de défense locale. La question revient surtout à jauger le statut de la crise foncière : s'agit-il d'un moment critique appelé à être dépassé par un changement de personnes et de feuille de route ? S'agit-il d'une rupture dans une trajectoire d'autorité plus ancienne ? Ou de nouveaux hauts et bas de la citoyenneté, à la suite de plus anciens revers de balancier du bon droit d'occupation ?

Au plan urbanistique, des zones de recasement continuent d'être affectées par décret ministériel, toujours plus loin des communes urbaines qui continuent d'agiter l'inventaire de leurs déguerpis dix à quinze ans après le lancement du Programme « Sauvons notre Quartier ». C'est le cas par exemple en 2010 pour la réhabilitation du quartier méridional de Sénou (Commune VI de Bamako) ; en 2012 quand les déguerpis de la Commune V sont envoyés sur le territoire de la Commune rurale de Mountougoula. Mais dans le flou des critères de réattribution, ces lotissements de dédommagement sont à l'évidence promis à de nouveaux risques de détournements et de confusions de cibles, comme les militaires, brièvement au pouvoir en 2012, en ont suscités par exemple à Sénou.

Des fusibles administratifs ont certes sauté face aux abus de procédures : le sous-préfet de Kalaban Coro est ainsi relevé de ses fonctions en 2011. Mais le préfet de Kati, auquel de nombreuses associations demandent un audit foncier, sera seulement muté à la fin de 2012. Un an plus tard, l'immunité politique et la suspension du maire de Bamako font l'objet d'une polémique entre le ministre de la Justice

21. La nomination d'un « jeune et droit » ministre de la Justice déplace alors le ton du pouvoir sur des formules directes : on passe du déni des accaparements au rappel de la loi républicaine. Cependant, même s'il sera repris par le Président issu du scrutin d'août 2013, ce ton de la fermeté institutionnelle reste tributaire d'une posture personnelle.

et celui de l'Administration territoriale, qui n'empêchera pas l'élu de se porter finalement candidat aux élections législatives.

Le balancier de la vie publique est alors repoussé sur un versant réglementaire. C'est le sens du Rapport annuel du Vérificateur général de la République, qui est exposé en conférence de presse en 2012 avant d'être remis au Procureur en charge du pôle économique de Bamako. Dans treize entités publiques inspectées dans le District de Bamako et la région voisine, des irrégularités financières sont relevées à hauteur de plus de dix milliards de Francs CFA pour l'année 2011, dont huit pour fraudes et deux pour mauvaise gestion. Les dysfonctionnements des services domaniaux contribuent à ce manque à gagner à hauteur de plus d'un milliard de Francs CFA : les droits à acquitter sur des cessions de terrain ont été minorés ; des redevances n'ont pas été prélevées sur les baux, les frais d'édilité et les transferts de propriété ; des avantages indus ont été accordés à des promoteurs immobiliers. Le gros du problème vient en l'occurrence des périphéries de Bamako où dix lotissements, correspondant à 13 200 concessions à usage d'habitation, ont été morcelés sans base juridique entre 2008 à 2010. Beaucoup d'attributions dérogent au principe de non-cumul. Les excès de surfaces concédées en concession rurale sont légion ; des changements de vocation vers l'usage résidentiel sont menés sans publicité ni cahier des charges. L'écart entre les recettes foncières perçues dans le Cercle de Kati et celles reversées à la Trésorerie régionale se monte finalement à près de 357 millions.

Mais au final, ce ne sont pas des sanctions qui font suite à ce rapport minutieux. En désignant « riches et pauvres » à parité dans une justice qu'il appelle à assainir, le ministre Garde des Sceaux retrouve la vision globalisante des « populations ». Celle-ci rappelle la difficulté pour la société malienne de penser ses rapports de classes et d'isoler notamment les gagnants et les perdants du processus d'étalement urbain. Elle n'est pas non plus sans rappeler d'autres moments de la trajectoire politique malienne : les campagnes de lutte contre la corruption et de moralisation de la vie publique, les suspensions de toutes les attributions foncières « jusqu'à nouvel ordre », des délégations spéciales substituées par l'État aux conseils municipaux. On touche ici au répertoire du « bridage foncier », à connotation morale, qui alterne de la Première République malienne au régime pluraliste actuel avec les phases d'emballement des convoitises foncières et de dérégulation de la gestion urbaine (Bertrand, 2006). L'interpellation que le ministre renvoie à celles de la société civile, court-circuite surtout les positionnements politiques que d'aucun pourrait retenir pour pointer la responsabilité des élites, bureaucratiques

et commerçantes, dans la spéculation foncière. « Tout le monde a fauté » conclut de même son collègue en charge du Logement, en visite dans les structures chargées des Domaines et du Cadastre²². Il s'agira donc moins de sévir que de diluer les torts, de rappeler à la discipline pour soulager les tensions d'une corruption trop diffuse en ville.

Conclusion

Déplacée des références communautaires vers une incertaine action publique, la demande de protection fait donc des relations entre propriété foncière et intérêt collectif le nœud gordien d'une véritable trajectoire de gouvernance urbaine. Loin des recommandations onusiennes à renforcer des droits communautaires dans les quartiers menacés d'éviction, la sémantique de l'insécurité gagne des milieux socio-économiques déjà acquis à l'individualisation de la tenure foncière dans la capitale malienne et ses environs. Bien avant d'être reformulée sous la menace islamiste, et plus concrète que les « atteintes portées à la démocratie » qui ont été reprochées aux militaires putschistes de 2012, elle se décline sous des jours divers : beaucoup de frustrations découlent encore d'activités informelles qui se voient régulièrement refoulées des axes majeurs de la ville ; d'autres se logent dans les vides d'équipement public ou du fait d'empiètements constamment renégociés sur les places et la voirie secondaire. En toile de fond, c'est bien l'espace politique de Bamako qui se cherche entre un trop plein de pressions économiques fragmentaires et un défaut de sens commun urbanistique.

Ces interpellations en tout sens que suscite la propriété du sol soulèvent donc des incertitudes pour les protagonistes des conflits, mais aussi pour les cadres institutionnels de la ville : faut-il y répondre par de nouvelles garanties économiques ou par un engagement sur les droits humains ? Faut-il déplorer que le Code domanial et foncier ne fasse plus autorité dans ses propres administrations, ou le manque d'entrepreneurs crédibles pour l'action publique ? Les valeurs que l'urbanisation viendrait désavouer sont-elles celles de l'inaliénabilité de la terre ou celles de la redistribution des rentes du pouvoir ? Autant que les recommandations gestionnaires qui n'ont cessé de s'imprimer dans les perspectives d'investissement pour la capitale malienne, ce sont bien les cadres d'appartenance des individus, « à la ville et au monde », qui se recomposent dans la conflictualité foncière.

22. *Le Challenger*, 19 juin 2012.

Force est de constater qu'elles laissent pour l'heure le Bamakois ordinaire en défaut de représentation municipale et de reconnaissance politique.

Mais pour la recherche attentive à ces défis quotidiens du vivre ensemble et du gouvernement urbains, des catégories sociologiques fines manquent encore à la classification des propriétaires et à l'analyse des plaignants, d'autant que leurs confrontations d'intérêts se montrent cousues de rappels intergénérationnels, lignagers et clientélistes. Par-delà quelques dichotomies globalisantes, tantôt opposant tantôt reliant « nantis » et « démunis », riches et pauvres, élites urbaines et autorités traditionnelles, administrations et administrés ; par-delà une mosaïque de légitimités à « réaliser » dans la grande ville, l'expansion de la capitale réveille de grandes peurs de déchirement de la paix sociale. Celles-ci ne se limitent pourtant pas à la dépossession des villageois sur leurs propres domaines, à la privation des jeunes d'un outil de production, ni au fait de pousser des locataires « vers la pauvreté et le banditisme ». Citoyenneté et propriété ne vont pas à Bamako sans les normes composites d'élites économiques ni les impatiences sociales de citoyens pris entre quête de solvabilité et quête de visibilité. Pour ceux-là, « gagner son toit », « défendre sa place », incitent encore à surveiller les positionnements des classes moyennes dans l'agglomération et à scruter la manière pour elles aussi de tenir rang dans les quartiers.

Bibliographie

AFRICAN PLANNING ASSOCIATION, *The State of Planning in Africa. An Overview*. UNHabitat, Nairobi, 2013, 35 p.

BA M.F., BERTRAND M., « Mesures démographiques et politique du logement dans la capitale malienne : un programme social au regard des pratiques résidentielles bamakoises », *xviii^e Colloque international de l'AIDELF*, Université de Ouagadougou-ISSP, 12-16 novembre 2012, <<http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00873829>>.

BERTRAND M., « Bamako, d'une république à l'autre », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1995, n° 66, p. 40-51.

—, *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise*, Paris, UMR PRODIG-CNRS (Grafigéo, n° 8), 1999, 110 p.

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

—, « 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 (*Espace et justice*), 2014, p. 355-376.

BOUJOU J., « La malédiction, l'honneur et la spéculation », *Bulletin de l'APAD*, 2009, n° 29-30. <<http://apad.revues.org/4006>>.

BROWN A. et KRISTIANSEN A., *Urban Policies and the Right to the City. Rights, Responsibilities and Citizenship*, Paris, UNESCO MOST2 and UN-Habitat, 2009, 56 p.

DICKO A.K., « De la gouvernance local sans gouvernail : état des lieux et perspectives de la décentralisation au Mali depuis 1992 », in KONATÉ D. (dir.), *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Editions Tombouctou, 2013, p. 157-170.

DIOP D., « 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, 2013, pp. 69-91.

DJIRÉ M., « 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, 17-19 mai 2006, https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Djire.pdf

DURAND-LASSERVE A. et M., SELOD H, A Systemic Analysis of Land Markets and Land Institutions in West African Cities. Rules and Practices. The Case of Bamako, Mali. The World Bank : Development Research Group, Policy Research Working Paper N°6687, November 2013, 60 p.

FASSIN D., « Les économies morales revisitées », *Annales HSS*, 2009, n° 6, : 1237-1266.

GGLN, « Active citizenship matters. Perspectives from civil society on Local Governance in South Africa », Cape Town, Good Governance Learning Network / Isandla Institute, 2013, 120 p.

<http://www.ggln.org.za/publications/state-of-local-governance-research-project>

LE MEUR P.-Y., *Anthropologie politique de la gouvernance. Acteurs, ressources, dispositifs*, Sarrebruck, EUE, 2011, 170 p.

OWUSU G., AFUTU-KOTÉY R.L., "Poor Urban Communities and Municipal Interface in Ghana: A Case Study of Accra and Sekondi-Takoradi Metropolis" *African Studies Quarterly*, 2010, vol. 12, n° 1, p. 1-16.

SUGRANYES A. et MATHIVET Ch. (éd.), *Cities for All. Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Santiago, Chile, Habitat International Coalition, HIC, 2010, 324 p.

VUARIN R., « L'argent et l'entregent », *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 30, n° 1-2, 1994, p. 255-273.

Bertrand Monique (2017) Interpellations sur
l'appropriation du sol à Bamako : crise, conflictualité,
insécurité

In : Iraki A. (ed.), Miras Claude de (ed.). *Interroger les
gouvernances urbaines : entre fragmentation et contrat
territorial*

Paris : Karthala, p. 201-231. (Hommes et Sociétés)

ISBN 978-2-8111-1809-9

ISSN 0993-4294