

Foncier débridé/foncier bloqué

Enjeu récent de la décentralisation
ou alternance centrale
dans l'histoire longue
des communes urbaines maliennes ?

Monique Bertrand
Géographe

L'approche institutionnelle qui prévaut dans les réformes de décentralisation en cours en Afrique sub-saharienne, et plus généralement l'idée de « bonne gouvernance » qui les inspire du point de vue de leurs bailleurs de fonds internationaux, insistent sur la dynamique de rupture qu'impulserait la réorganisation des compétences locales au regard d'un passé de centralisme inhibiteur. Au Mali, comme plus généralement dans les pays héritiers du modèle administratif français, l'accent est mis sur le maillon communal et sur la création ou le renforcement de pouvoirs démocratiquement élus. Les plus grandes villes du pays héritent de cadres municipaux déjà anciens, mis en place pour la plupart de la fin de la colonisation à la première décennie de l'indépendance par une transition du statut de commune mixte à celui de commune de plein exercice. Cette ancienneté relative justifie la distinction établie par les récentes lois (93/008 et 95/034) de décentralisation du Mali entre les cas de 13 villes et de la capitale, déjà organisées en 19 communes, et les 682 nouvelles communes créées sur le démembrement des arrondissements, dans la refonte globale du monde rural (loi 95/059 de novembre 1996).

Postuler une rupture complète mérite donc une première nuance à propos des villes. Comme dans les campagnes, en outre, d'autres critiques s'attachent à l'analyse des pouvoirs locaux, à l'encontre d'un postulat d'anomie sociale, de vacuité institutionnelle, de lacune administrative ou encore de complet musellement politique. L'éco-

nomie des premières municipalités témoigne de bien d'autres choses que d'une simple fonction de relais atone, sans biais ni marges de manœuvre. La pauvreté chronique de leurs ressources gestionnaires, loin de valider la thèse de l'inhibition locale, a au contraire attisé de longue date les réactions et les anticipations nouées autour de la rente territoriale, seule disponible.

À cet égard, la question foncière apparaît essentielle dans l'analyse du fonctionnement local, ainsi que de ses relations à l'autorité centrale de l'État ou à ses démembrements : cercles, régions, ou district dans le cas de la capitale. Car elle met en jeu une ressource, tant politique que financière, cruciale pour l'insertion des citoyens, pour la pérennisation des élites et le renouvellement des leaderships locaux. Elle nous conduit surtout à une interprétation ouverte de la « gouvernance », terme qui euphémise en réalité la question des pouvoirs.

On s'appuiera ici sur une décennie de suivi de la gestion foncière à Bamako et sur le recul plus large que nous ont donné les villes méridionales de Sikasso et Koutiala. Il s'agit de tirer les leçons d'un enchaînement heurté de pratiques municipales, apparemment circonstanciées dans le contexte de la Troisième République et de la capitale, et d'y voir rétrospectivement, au-delà de la réforme institutionnelle proprement dite, l'actualisation d'un scénario déjà rodé dans les rapports des pouvoirs urbains maliens avec le pouvoir central de l'État.

■ Le premier mandat municipal pluraliste (1992-1997) : la décentralisation en gestation

Le changement politique de 1991 affecte d'abord le fonctionnement des communes bamakoises dont les mandataires sont désormais issus d'une réelle concurrence électorale entre partis ; un seul des six maires appartient au parti majoritaire au niveau national. Au plan institutionnel ensuite, la réforme de décentralisation engage également le statut particulier de Bamako ; les élus locaux déplorent

notamment la « pompe budgétaire » que la tutelle du district fait peser sur leurs ressources territoriales. La réorganisation des compétences municipales est activement discutée, au sein et surtout en marge du conseil de district, sous deux autorités successives à la tête du gouvernorat. Les maires ne se font pas défaut d'exprimer revendications et inquiétudes à l'égard des textes en préparation et des décrets à venir, mais aussi d'anticiper sur la dévolution de prérogatives qui tardent à leur être reconnues à l'égard du district.

Vers une pratique débridée

En 1993, le lancement d'une importante opération de régularisation foncière aura deux conséquences sur la pratique des municipalités bamakoises. À très court terme, le Programme spécial « Sauvons notre quartier » leur confère un pouvoir immédiat de gestion des zones de « recasement » officiellement réservées à la réinstallation des « déguerpis »¹. Il se traduit d'emblée par plusieurs évictions foncières, que médias et populations imputent à la responsabilité directe des maires. À plus long terme, cet urbanisme de rattrapage généralise la prétention des élus de proximité à attribuer seuls, sans contrôle du district, les terrains situés dans leur domaine de compétence territoriale. En quelques années, se multiplient ainsi diverses « techniques » du fait accompli et d'anticipation sur des décrets d'application que les tutelles ministérielles (Administration territoriale et Domaines de l'État, encore sous la responsabilité du ministère des Finances) ne concéderont qu'avec suspicion.

Le statut particulier de la capitale est en cause. Contrairement aux villes « de l'intérieur », qui n'ont pas de tutelle régionale forte dans leur relation aux juridictions nationales, les communes bamakoises n'ont guère d'autonomie foncière face au district de Bamako. Ce chapeutage se traduit dans l'établissement des lettres d'attribution domaniale par le gouverneur assisté des services techniques du district, ce qui confère au niveau régional un contrôle technique, voire politique, des affaires locales de lotissement.

¹C'est-à-dire les victimes des casses nécessaires au désenclavement des quartiers spontanés désignés pour être réhabilités.

Au milieu des années 1990, plusieurs pratiques conduisent alors progressivement les conseils municipaux à sélectionner eux-mêmes « leurs » attributaires, le représentant de l'État ne faisant plus qu'entériner les décisions municipales en matière de terrains, avant de s'effacer totalement sous le mandat suivant. Elles prennent vite la tournure de démarches confidentielles et de courts-circuits expéditifs – véritables bancs d'essai de la gestion locale – pour libérer au plus vite le maximum de ce qui reste de réserves foncières, et imposer un volant d'initiatives à cheval sur l'officiel et l'officieux, sur le concédé et le coup de force (BERTRAND, 1999). Ces mobilisations foncières hétéroclites, pourtant peu reproductibles dans le temps, banalisent les compromis noués entre élus municipaux pour définir les clefs de sélection des candidats à l'attribution, qui tracent une ligne de partage entre des électeurs satisfaits et d'autres laissés sur le carreau. Des « quotas municipaux » sont d'abord conquis face au monopole d'attribution du district dans le dernier lotissement administré de la capitale ; des « résidus » sont surtout prélevés sur les zones de recasement, et détournés des objectifs initiaux de régularisation (insérer les déguerpis) au profit de clientèles « nanties » extérieures aux quartiers ; des « raccords » de fonds de lotissements sont rajoutés discrètement après l'approbation des plans d'urbanisme par les tutelles techniques ; enfin, une stratégie de morcellement des places réservées aux équipements engage des quartiers plus anciennement habités.

Un tel kaléidoscope d'initiatives n'engage à chaque « occasion » qu'un faible nombre de parcelles, dans l'absolu et surtout au regard de la demande locale. C'est bien une gestion de pénurie qui se dévoile derrière cet emballement foncier. Les commentaires municipaux en font état en termes de « reliquats » et de « poches »². Mais l'effervescence n'épargne aucune municipalité, aucun segment du marché foncier ; la prise de risque administrative et politique est manifeste chez les maires. Fondée sur les taxes d'édilité en vigueur et sur des « commissions » personnalisées, une économie paral-

²L'agitation dans les mairies est d'autant plus fébrile qu'elle concerne – élus et citoyens – les acteurs écartés des plus grosses transactions. Depuis 1992 et surtout 1995, c'est l'Agence de cession immobilière et sa clientèle d'élite qui transforment de manière décisive le paysage de Bamako en conquérant le monopole des plus massives réserves foncières vendues à très haut coût d'enchères.

lèle aux prévisions budgétaires locales se met en place autour des « affaires de terrains »³.

La régulation imposée d'en haut par la suspension des attributions

Ce foncier « débridé » conduit les autorités du Mali à une décision autoritaire à la fin de l'année 1996. La perspective des élections prochaines rend l'enjeu trop sensible pour donner libre court aux initiatives décentralisées. Dans une lettre circulaire du 21 novembre 1996 adressée à tous les gouverneurs, commandants de cercle, chefs d'arrondissement et maires, le ministre de l'Administration territoriale et de la Sécurité, demande de « surseoir jusqu'à nouvel ordre à toute attribution de parcelles à usage d'habitation, commercial ou de concessions rurales dans leurs régions, communes et localités respectives ».

Car l'emballlement des pratiques locales a pris un tour excessif que le pouvoir central et une partie de l'opinion interprètent par la « frénésie du ventre » (BAYART, 1989). On peut identifier trois formes d'abus : le caractère trop diffus des « petits coups » fonciers conduit à admettre une hypothèse durable de changement : « la terre, c'est maintenant pour les seules communes » ; le dérapage de « grosses magouilles » – « affaire Mao » en Commune II, par exemple – fait déborder le vase ; enfin, le gouverneur du district, représentant de l'État dans une collectivité décentralisée, apparaît directement compromis notamment en Commune IV.

Coup d'arrêt général, remise en cause de certaines attributions, arrestations et mises en cause judiciaire : la communication entre pouvoir central et initiatives décentralisées perd brutalement ses amortisseurs. Par delà le blocage politique national qui progresse

³Dès 1992, les recettes domaniales de la Commune IV triplent les prévisions du budget d'investissement, et doublent les taxes perçues, au titre du budget de fonctionnement, sur les marchés et les places. Pour le seul premier semestre de 1996, un comptage effectué sur 820 parcelles attribuées par les communes en zones de recasement (hors contingents de déguerpis), en raccords périphériques et en démembrements des places publiques conduisait à un total de plus de 128 200 000 F CFA encaissés, soit environ le double du budget annuel prévu en moyenne pour chacune de ces communes.

entre le parti au pouvoir (l'Adema-PASJ) et le Collectif de l'opposition (Coppo), décisif dans ce défaut de lubrifiant, le braquage de l'État apparaît d'autant plus raide qu'il n'a pas été précédé de signes d'avertissement à l'intention des municipalités. Avec la nomination des membres de « délégations spéciales » dans les villes du Mali, en juillet 1997, les communes entrent dans une phase de blocage des initiatives foncières qui ne s'achèvera pas immédiatement après le retour des élus à la tête des mairies. Ce n'est en effet qu'en 2000 que s'amorcent un second tournant dans la vie locale et la reprise des opérations « Sauvons notre quartier » : le temps de tester la stabilité des alliances électorales⁴ et la réaction des représentants de la majorité aux tendances qui affectent leur parti dans la vie politique nationale. Pour l'heure, le programme de régularisation est bel et bien suspendu. Dans le même temps, aucune interruption d'activité n'affecte l'Agence de cession immobilière (ACI), même lorsque se précisent un défaut de transparence financière et les soupçons de malversations à l'encontre de son directeur (juillet 2000). Cette politique foncière du « deux poids, deux mesures » est ressentie comme particulièrement injuste à l'égard de la masse des Bamakois. « Diktat de l'administration sur le sort des pauvres », État prouvant son autorité en laissant les gros spéculateurs maîtres du terrain : les nouveaux élus de 1998 ont de quoi accumuler quelques arguments pour préparer le nouveau tournant de leur propre mandat.

■ Le second mandat (1998-2002) : sollicitude versus surveillance

Nouvelle permissivité

La décentralisation connaît ensuite un début d'application sous ce second mandat qui voit l'introduction d'un « maire de Bamako »,

⁴Quelques élus Adema sont déboutés par leur conseil municipal, comme en Commune II ; les relations entre les maires de commune et le nouveau maire de Bamako s'avèrent, de plus, difficiles.

le remplacement du gouverneur par un haut-commissaire, et surtout la totale délégation des affaires domaniales au niveau municipal. Les services techniques du district de Bamako sont réorganisés : une partie des techniciens est affectée au niveau décentralisé des communes tandis que l'autre rejoint le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières, également mis en place (en 2000) dans la dernière mandature.

La reprise des attributions foncières vient certes d'un cadre législatif et réglementaire : une série de décrets et arrêtés complète le dispositif institutionnel de la décentralisation depuis 2000, donnant plus de souplesse aux communes pour leur gestion financière. Le gonflement de leur budget annuel vient pourtant de la section d'investissement (comprenant les recettes domaniales) qui se révèle supérieure à celle du fonctionnement.

Car le tournant des gestions locales est venu aussi d'un feu vert politique adressé par la présidence du Mali, consacrant des relations pacifiées entre les maires et le représentant de l'État dans le district. C'est directement du palais présidentiel de Koulouba qu'une délégation nationale est envoyée pour étudier les disponibilités de terrain, et ce avant même la mise en place du ministère des Domaines de l'État. À la suite de son travail, un conseil extraordinaire des ministres libère finalement les zones de recasement pour affectation et attributions municipales en mai 2001. Le « débridage » du foncier s'enclenche alors selon une chronologie ramassée.

Les opérations de régularisation et d'attribution reprennent d'emblée sous l'angle des arrangements et des compromis, comme par exemple en Commune II qui sort d'un climat de fortes tensions municipales. Les communes de la rive Nord négocient en outre un quota de parcelles à attribuer dans la zone de Sotuba qui avait été dévolue, sous le mandat précédent, au monopole de la seule ACI. Assurément l'évolution interne à l'Adema-PASJ pèse dans cette nouvelle conjoncture : le « clan CMDT »⁵, manifeste dans

⁵Ce leadership interne au parti au pouvoir s'est constitué autour d'anciens cadres de la Compagnie malienne de développement textile, fleuron de l'industrie cotonnière nationale.

la tutelle ministérielle de l'Agence⁶, voit alors sa position de force politique ébranlée dans la capitale.

Les listes des « déguerpis » des anciens quartiers spontanés sont partout reprises, et nettement gonflées en vue de la mobilisation des zones de recasement. Une fois connues les nouvelles règles du jeu qui donneront les mains libres aux municipalités, la légitimité des opérations s'élargit des 25 quartiers déjà listés depuis 1993 aux « cas sociaux » plus généralement inventoriés parmi les administrés des communes. L'argument du logement des pauvres est donc massivement mobilisé pour enclencher l'affectation des terrains aux communes, au-delà du strict programme « Sauvons notre quartier », et préparer de véritables lotissements déguisés.

Mais le traitement des « déguerpis » fait aussi ressurgir des formes de stigmatisation dans le cadre d'autres pressions qui se réorganisent autour des élus municipaux au fil des affectations domaniales. L'effervescence qui renaît dans les mairies met en scène des leaders coutumiers, des techniciens décentralisés, de nouvelles considérations électoralistes, avec l'argument réaliste que « les pauvres c'est bien beau mais ça ne paye pas et ça entretient même la spéculation ».

À son arrivée à la tête du nouveau ministère des Domaines, en effet, le ministre s'est fait remettre un compte rendu de l'historique des droits coutumiers des Niare, des Toure et des Drave dans tout le territoire de Bamako. C'est l'occasion d'une relecture sélective de la « fondation de la ville », de ses « premiers occupants » et de ses *jamanatigiw*⁷, qui justifie sur le fond les instructions politiques de la présidence : « que la décentralisation préserve la part des autorités traditionnelles ! » La porte est (ré)ouverte aux interprétations à géo-

⁶C'est-à-dire le ministère des Finances, longtemps tenu par Soumaïla Cissé après qu'il eut dirigé l'ACI et avant qu'il ne conquière, difficilement, l'investiture de l'Adema aux élections présidentielles de 2002.

⁷Les lignées de chefs de canton désignées par l'autorité coloniale comme dépositaires des intérêts indigènes. Leur prévalence foncière a occulté de plus anciens rapports de force et de compromis engagés avec des occupants antérieurs, notamment avec les Coulibaly installés en rive nord du fleuve Niger. La littérature rendant compte de l'idéalisation de ce qui ne fut qu'un moment du passé est abondante dans le cas du Mali rural (AMSELLE, 1990). Nous avons tenté de la compléter à propos de l'histoire précoloniale des localités devenues urbaines dans le sud du pays (BERTRAND, 1990).

métrie variable de la légitimité coutumière : parcelles réservées aux notables « respectables » (les Niaré notamment), intérêts « oubliés » (à Nafadji, par exemple).

Les techniciens décentralisés depuis le début de 2002 contribuent quant à eux d'emblée à la transformation des prérogatives municipales en matière de régularisation en véritables opérations de lotissement, ouvertes de fait à toute clientèle solvable. Nombre d'entre eux ont cherché à se faire affecter dans les communes où ils savaient, depuis leurs précédentes activités dans les services techniques du district, que des zones de recasement étaient disponibles pour le morcellement. Car ils comptent sur des lots dans l'affaire. Pour y parvenir face à une certaine concurrence, ils ont laissé entendre qu'une redistribution des parcelles pouvait être faite en faveur des agents de leurs services capables de les appuyer dans ces démarches. Ceci explique que la décentralisation des fonctionnaires du district débouche sur une collaboration zélée avec les maires et des relations entrepreneurantes avec les autres élus locaux ; certains agents envisageant même une carrière politique municipale à l'aube du troisième mandat.

Dans les zones de recasement, l'attribution de terrains à d'autres personnes que les « cas sociaux » reprend donc. Car les maires ont besoin de ressources financières pour jouer les garanties et satisfaire au dispositif de *capacity building* promu par les bailleurs de fonds internationaux de la décentralisation : renforcement institutionnel et entrepreneuriat municipal sont à l'ordre du jour. En outre, l'approche des élections, au moment où le foncier se libère, redevient déterminante. Déjà des clefs de sélection des attributaires ont été rodées sous le mandat précédent, dans l'intimité des conseils municipaux. Les parcelles sont réparties entre les différents quartiers de la commune (les conseillers municipaux plaidant pour « leurs » demandeurs respectifs), et entre les représentants des différents partis dans le jeu fluide des coalitions nationales. Car du « Coppo » de 1997 on est passé aux trois « blocs » électoraux de 2002 selon un positionnement inédit des partis. Les choix d'attribution sont désormais énoncés comme une règle du jeu reconnue, susceptible de porter les ralliements électoraux ou de cristalliser les conflits.

À l'approche de la fin du mandat municipal, la relance foncière ne manque donc pas d'enflammer les commentaires de l'opinion publique. Fondée ou non, l'idée se généralise que « les maires

morcellent à tour de bras », qu'ils sont « tous » pris dans une logique de court terme qui les pousse à vendre pour « s'enrichir au plus vite ». Les scissions internes aux grands partis, les changements personnels d'étiquettes politiques, donnent à penser que ceux du mandat en cours ne seront pas plus réélus que ceux du mandat précédent. Trop de promesses sont faites et trop de pressions n'aboutissent pas, dans le laps de temps court d'un mandat tronqué, pour ne pas sentir le vent tourner pour les représentants de l'Adema-Pasj qui semblent n'avoir conquis qu'une majorité précaire dans la capitale.

La donne foncière perd ainsi, de nouveau, sa tournure d'ensemble pour engager des profils variables d'une municipalité à l'autre : consensus en Commune II, divergences en Commune I, réactions associatives de quartiers en Communes IV et V. Ce fractionnement de la gestion urbaine s'illustre d'ailleurs dans le fait que les montants exigés lors des attributions de parcelles varient d'une commune à l'autre : la pratique décentralisée n'obéit guère au principe de cohérence administrative.

Foncier sanctionné : nouvelle suspension imposée d'en haut

La sanction qui intervient en 2002 à l'encontre de deux des six maires de Bamako suggère que ce nouveau blocage foncier est plus ponctuel que celui du précédent mandat. Des éléments déjà vus se retrouvent pourtant : il s'agit une mesure prise d'en haut, qui court-circuite la médiation administrative régionale ; la décision de suspendre un élu du fait de ses pratiques domaniales prend de plus un caractère radical ; enfin, un lien implicite apparaît entre la mise en cause gestionnaire des maires et leur mise en cause politique : les quatre magistrats communaux restants seront en effet relevés de leurs fonctions quelques mois plus tard, à l'issue d'une affaire de distribution brumeuse des cartes électorales dans la capitale.

Moins d'une année après la relance des attributions foncières, une commission d'enquête du ministre des Domaines de l'État pointe du doigt les détournements de certains, mais stigmatise les pratiques de tous, élus mais aussi cadres. Dans l'optique de la lutte contre l'enrichissement illicite, son rapport ne sera pas rendu public, mais

conduit à suspendre en mai 2002 le maire de la Commune I que ses conseillers municipaux critiquaient pour avoir « joué cavalier seul » dans la redistribution des prébendes domaniales⁸.

Ce fonctionnement heurté est-il si inédit et lié à l'agenda politique de la décentralisation dans le cas particulier de la capitale ? En réalité, la répétition des modes permissif et répressif, à deux reprises en dix ans de vie urbaine, n'est pas fortuite. Elle trace un véritable scénario dans lequel la gestion foncière prend successivement une tournure débridée et une orientation brutalement braquée. La vie communale apparaît ainsi rythmée par une alternance de fond qui la conduit de l'effervescence à la paralysie, et qui fait osciller nombre de citoyens entre activisme et attentisme, dans un rythme pas moins soutenu de suivi des opportunités domaniales dans leurs quartiers.

Loin de constituer un scénario de rupture, propre aux rapports de force politique du multipartisme, cette alternance apparaît en réalité constitutive des rapports entre pouvoirs urbains locaux et régulations étatiques. Sa représentation dans l'histoire post-coloniale des villes maliennes dépasse les schémas institutionnels et les régimes présidentiels. Elle dévoile un mode de structuration des marchés fonciers et des pouvoirs politiques à long terme ; elle nuance l'originalité des changements introduits par la réforme administrative et nous oblige à replacer le contexte en cours dans la perspective d'une relative banalité.

■ Jalons pour une histoire urbaine à rebours

En remontant dans l'histoire des collectivités territoriales, on peut en effet trouver d'autres déclinaisons d'une même alternance dans le

⁸L'ensemble du conseil communal sera finalement dissous en janvier 2003, une inspection de l'administration territoriale ayant estimé que la mairie avait plus généralement été mal gérée, des conseillers ayant été « mouillés dans les scandales fonciers ou ayant fait une utilisation abusive des domaines de l'État ».

« bon usage » du foncier. Deux épisodes circonstanciés illustreront les précédents du scénario débridé/bloqué. Faut-il n'y voir qu'un héritage du parti unique ? Ou bien faut-il chercher plus loin, dans les relations directes et personnalisées des leaderships locaux et des patronages nationaux ?

Hauts et bas de l'UDPM : du patron tout puissant au maire lâché

Une première variante est l'accumulation par certains maires d'impunités domaniales et de coups de force contre les normes bureaucratiques, qui sont ensuite interrompus brutalement par un changement de tête politique au sein du parti unique du pays (1979-1991). Fréquent dans les sections de l'Union démocratique du peuple malien, sous la Deuxième République, ce type d'épisode a laissé durablement ancré l'idée que des maires pouvaient se maintenir au-dessus des contingences locales. Cette image persiste malgré la fluidité du jeu électoral récent et l'absence de tremplin vers d'autres carrières politiques – celles de la députation notamment – qui semblent caractériser aujourd'hui les représentants des collectivités locales.

De 1982 à 1988, le fonctionnement de la mairie de Koutiala en donne un exemple édifiant. La pratique clientéliste du maire y est alors liée au soutien personnel d'un haut personnage du régime UDPM (BERTRAND, 1990). Compagnon d'armes de Moussa Traoré lors du coup d'État de 1968, puis dans le Comité militaire de libération national (CMLN), secrétaire adjoint de l'UDPM depuis 1979, c'est bien un natif de la région de Koutiala qui a assuré le leader local d'un appui éventuellement coercitif à la tête de la ville. « L'équilibre des forces » dans la capitale du coton malien – une rente stratégique pour les finances du pays – est téléguidé depuis Bamako. Cette surveillance des dirigeants nationaux a notamment pris la forme de sermons contre « l'esprit de division » dont la petite ville était le théâtre, au nom du « soutien inconditionnel du Mali profond au chef de l'État ». La toute puissance du premier magistrat de Koutiala est directement articulée au patronage de Bamako. Non seulement elle cautionnait la marge de manœuvre foncière du premier, mais elle bloquait les contre-pouvoirs locaux dans leurs tentatives – processus

électoral⁹, délégations envoyées dans la capitale – de s’opposer au « clan du maire ».

La crise que traverse l’UDPM à la fin d’une décennie d’existence annonce le tournant : « l’esprit de tendances » mine l’objectif de développement national à tous les niveaux de la hiérarchie politique. Le congrès extraordinaire du parti, en mars 1987, s’appuie sur une campagne de « lutte contre la corruption et de moralisation de la vie publique malienne » pour détourner l’élite politique de l’idée d’une nécessaire multiplication des partis. L’année suivante, le renouvellement du Bureau exécutif central (BEC) du parti fait perdre à Koutiala son soutien auprès du chef de l’État. Ce remaniement national coïncide avec une enquête policière qui conduit à l’arrestation d’intermédiaires locaux, puis à la suspension du maire lui-même. La soudaineté de ce retrait imposé contraste avec l’économie des manipulations domaniales qui s’était édifiée durant deux mandats à la tête de la mairie, et avec l’accumulation des tensions locales sur près d’une décennie.

La donne foncière est au centre de cette pérennisation d’un leadership, puis de son désaveu final. Enjeu des concurrences municipales, l’attribution des parcelles à usage résidentiel passe outre la réglementation dévolue au niveau régional et local depuis le milieu de la décennie. Le terrain municipal est utilisé à plusieurs égards pour la satisfaction d’intérêts patrimoniaux et privés. Ses formes officieuses, diverses, massives, et qualifiées de « mafia », sont érigées en offre locale de lotissement à l’encontre des prescriptions techniques. L’illicite apparaît ici au cœur de la pratique communale.

Le cadre législatif qui a déconcentré les techniciens de l’Urbanisme et des Domaines dans les chefs-lieux de région et de cercle au cours des années 1980, loin de brider les initiatives locales, les a au contraire placées dans une surenchère électoraliste au rythme des divisions internes à l’UDPM.

La période UDPM illustre donc bien une communication directe des pouvoirs communaux et de « fiefs » nationaux. Ce fonctionnement clientéliste a pu être régulé dans ses abus ponctuels, il n’a pas fon-

⁹Lors des élections locales de 1985, des gendarmes furent envoyés depuis la capitale pour interrompre un vote qui risquait de mettre fin au règne du maire et pour procéder à quelques arrestations provisoires dans le clan adverse.

damentalement été liquidé. Au-delà des sanctions individuelles, la gestion foncière heurtée qu'il a permise, et qui en même temps l'a nourri, dépasse les personnes et implique l'adhésion des territoires urbains les plus fins au clientélisme municipal. En ce sens, le pouvoir communal continue de poser, dans l'avenir du pays, la question d'habitus politiques hérités. Du régime de parti unique – et son jeu de factions – au fractionnement des partis actuels, les têtes locales de réseaux politiques continuent d'occuper une position à la fois stratégique et usante.

Rappels à l'ordre du chef de l'État : moralisation « soft »/coups d'arrêts musclés

En remontant encore en arrière dans la vie municipale post-coloniale, une autre figure de l'alternance foncière montre les maires dans un rapport personnel avec le père de la Nation, du fait d'une exigence, opérant dans une relation de cadet à aîné, de « moralisation de la vie publique ». Tenir le rang du local dans la patrie, c'est alors le situer dans une position de soumission et de respect à l'égard du plus haut représentant de l'État, dont le vocabulaire politique se calque sur le vocabulaire familial¹⁰. Cette relation quasi domestique au sein du *faso*¹¹, implique obligations, protection et modération, soit une chaîne d'allégeances personnelles dont les « affaires de terrains » s'avèrent le lubrifiant – mais aussi le nœud gordien¹² – principal.

De la Première République (1960-1968)...

L'exigence de moralisation de la vie publique a des fondements anciens dans les thèmes portés par les premiers partis d'origine

¹⁰Pudeur – *malo* – et respect – *bonya* – sont les principales attitudes requises à l'égard d'un tuteur.

¹¹La « patrie » est de même valorisée comme le prolongement public du rapport au *pater familias* au sein de la maison.

¹²« Qu'il est difficile d'être maire et d'être sans cesse appelé à solutionner les moindre problèmes domestiques des uns et des autres », est un discours de plus en plus récurrent, depuis une décennie, dans les multiples séminaires touchant à la gouvernance municipale.

coloniale. Une archive de l'Union soudanaise du rassemblement démocratique africain (US-RDA) témoigne de la relation personnalisée de son leader national, le premier chef de l'État malien, aux militants locaux. Quand les maires se comptent encore sur les doigts d'une main, les enjeux locaux des remodelages urbains et des « redressements » de quartiers se mesurent déjà à l'aulne du modèle politique de Bamako. Lors de la réunion des maires de la République au ministère de l'Intérieur à Bamako, le 4 juillet 1966, les consignes du président Modibo Keita abordent ainsi la question des lotissements urbains dans une première « campagne nationale contre la spéculation » :

« Il est évident que la mise en place d'une nouvelle organisation (communes accédant au statut de plein exercice) suscite de multiples appétits. Ne vous laissez donc pas entraîner dans le recrutement du nouveau personnel pour satisfaire certaines personnes... Enfin, il vous faudra vous pencher sérieusement sur le problème des lotissements. J'insiste sur ce point parce qu'il a donné lieu à beaucoup d'abus. Certains responsables politiques et administratifs se sont taillés la part du lion en s'attribuant plusieurs lots. Nous ne devons en aucune manière nous servir au-delà de nos droits stricts. Là où cela a été fait, j'invite les maires de ces localités à ne pas hésiter à y apporter des corrections nécessaires. À Bamako, nous sommes en train de procéder au recensement général des concessions. Ceux qui en auront plusieurs devront indiquer comment ils les ont eues et soyez persuadés que nous y mettrons bon ordre même si certains devront en pâtir. »

Cette surveillance des réalités du terrain – de terrains – par le chef de l'État est en fait une constante des présidences maliennes. Elle permet de comprendre pourquoi d'autres que les maires : notables déclassés, cadres de second rang ou « vieux » bafoués dans leurs droits, en ont appelé à l'arbitrage direct du « Président à Bamako » pour résoudre des conflits locaux, désamorcer des tensions familiales ou servir leurs intérêts particuliers. Occasions d'une bienveillante sollicitude ou d'avertissements tranchants, ces entrevues ultimes entretiennent une image duale de l'État dans ses rapports avec les espaces plus lointains du centre politique : la tête de réseau, informée en toutes occasions et tous lieux jusqu'au plus petit recoin du pays, fait contrepoids à la bureaucratie chroniquement défailante.

... **Aux conséquences du « coup » militaire de novembre 1968**

La face omnipotente de l'État a pris des allures plus musclées à l'égard des collectivités décentralisées. Directes ou déléguées, ces réactions du « centre » à l'égard des « périphéries » urbaines ont eu pour principal enjeu le contrôle des extensions irrégulières.

Du renversement du régime US-RDA à la fin de 1979, des délégations spéciales prennent le relais des élus avec fréquemment à leur tête des hommes « en tenue ». Ce recadrage de la vie administrative se prolongera sous la Deuxième République, quand bien des gouvernorats de région auront encore des militaires à leur tête, comme celui de Sikasso à la fin des années 1980. À deux reprises dans l'histoire communale du chef-lieu méridional, ce musclage se traduit par un coup d'arrêt donné *manu militari* aux « débordements illicites », un refus de toute concession à l'égard des développements urbains spontanés, et ce à l'encontre des précédentes compromissions municipales.

C'est le cas au cours du régime du CMLN, quand la délégation de Sikasso procède à la première casse autoritaire de deux embryons de peuplement non lotis au nord de la ville. Quelques années plus tard, en janvier 1988, un nouveau débordement local suscite la réponse radicale du représentant du chef de l'État dans la région : l'ultimatum est lancé aux habitants qu'un déguerpissement est imminent ; puis les bulldozers entrent en action malgré l'apitoiement de certains notables : puits bouchés, greniers défoncés, fondations anéanties. C'est en effet un « étranger » à la ville qui prend l'initiative d'une ligne de conduite ferme et rompt ainsi avec les hésitations du maire devant des pressions contradictoires. Capitale régionale, Sikasso ne doit pas donner au chef de l'État l'image d'une ville affaiblie par des divisions de clientèles, des conflits familiaux et des tergiversations particulières. Au-delà d'une simple leçon réglementaire, le gouverneur a répercuté un véritable avertissement à la commune, car on discute au ministère du Développement à la base et des Collectivités territoriales d'une éventuelle fonctionnarisation des maires. En pleine crise budgétaire et politique nationale, les « petites histoires de terroir » ne doivent pas brouiller les cartes de la mobilisation unitaire qui est censée soutenir le président et secrétaire général du parti.

On pourrait d'ailleurs remonter plus en amont, dans l'histoire pré-communale des cités anciennes et des localités aujourd'hui urbaines, pour trouver d'autres jalons de ces rapports en dents de scie dont les courses de vitesse, les fuites en avant et les interruptions brutales de l'appropriation foncière, sont l'expression privilégiée. Assurément d'autres fondements, coloniaux et précoloniaux, sont à rechercher dans l'évolution séculaire des patrimoines lignagers sous l'impact d'une gestion moderne, technique et marchande, des affaires de terrains (BERTRAND, 1990). Une brève rétrospective sur trois républiques a cependant montré qu'au-delà des régimes institutionnels et politiques, la tension du « débridé » et du « bloqué » était déjà bien constitutive de ces rapports.

■ En guise de conclusion : quoi de neuf, finalement, pour les villes sous décentralisation ?

L'histoire récente de la démocratisation et de la décentralisation n'est-elle alors qu'une simple répétition ? Faut-il en conséquence désespérer d'une administration territoriale qui serait dans l'impossibilité viscérale à se réguler en douceur ? Et renoncer à des scénarios moins heurtés ?

Dans une économie de faible capacité productive et une gestion publique de pénurie, la ressource du sol reste certes au cœur des prébendes municipales et du devoir de redistribution des « puissants » à l'égard de leurs « obligés ». « Premier magistrat », « conseil municipal », « adjoint aux affaires domaniales »/« administrés-électeurs » « déguerpis » et « cas sociaux » ne sont que les adaptations contemporaines du lexique de fond (*faamalfaantan*¹³) d'une relation personnalisée et moralisée. C'est bien ce qui explique que, du régime

¹³Riche et puissant *versus* pauvre et dépourvu de capital social.

de parti unique à l'inflation des partis, le rapport à la terre soit au centre des négociations politiques et que le politique se retrouve au cœur du foncier.

En rester à ces héritages de générations plus anciennes revient cependant à nier la transformation des marchés, l'effet des politiques publiques et la pertinence d'une transition démocratique. C'est donc fort de ces quelques rappels historiques que l'on peut dépasser l'ingénuité des slogans contemporains de la bonne gouvernance et apprécier ce que la dernière décennie apporte de réellement inédit aux communes urbaines. Suggérons trois pistes de réflexion :

– en premier lieu, on note une réelle accélération, depuis 1993, du rythme de libération/répression des initiatives domaniales, comme l'ont démontré, tous les trois ou quatre ans, les deux derniers mandats municipaux de la capitale. Cela tient sans doute au fait que la chronique foncière « colle » aux échéances électorales et aux contraintes de mandats courts : cinq ans de travail sur le papier, mais amputés des temps d'installation et de campagne des équipes. Certes, le renouvellement des sections UDPM tous les trois ans était plus rapide encore ; mais le rythme du parti unique a souvent assuré la continuité des représentants de base sur plusieurs mandats, imposant des têtes de réseaux locaux, des « tendances », et des patronages sur près d'une décennie de vie du parti unique ;

– on en vient donc, en deuxième lieu, à une forte versatilité municipale sous la Troisième République. Non seulement de complets revirements électoraux ont affecté les rapports des communes bamakoises à l'autorité administrative du district : rapports crispés quand la capitale apparaissait comme bastion de l'opposition politique nationale, avant 1997, puis pacifiés quand elle devint un fief intégral de l'Adema. Mais aucun maire sortant des principales villes du pays n'a été réélu en 1998 (BERTRAND, 1998). Les dernières consultations législatives confirment l'instabilité de la capitale en plaçant le nouveau Rassemblement pour le Mali (RPM) en tête des votes après que son leader eut bénéficié, alors qu'il était Premier ministre du régime Adema, du soutien privilégié de « l'intérieur » du pays contre les sections politiques de Bamako ! Rappelons qu'au nom de la bonne gouvernance et de la démocratie d'alternance, que les promoteurs de la décentralisation ont explicitement associées aux promesses de la décentralisation, Ibrahim Boubacar Keita en appe-

lait, exemples français à l'appui, à l'aube des élections de 1997, à ce qu'un personnel politique stable s'investisse à long terme dans les carrières locales. C'est pourtant avec une stratégie de revanche anti-adémiste, que le RPM vient de débouter en force les élus bamakoïses de la précédente assemblée nationale, avant peut-être de prolonger l'essai au plan municipal.

Cette fluidité du jeu politique communal renvoie bien sûr aux incertitudes de la vie politique nationale : scissions retentissantes au sein des principaux partis, abstention électorale considérable. Reste qu'elle peut être vue aussi dans ses effets positifs : le *turn-over* des responsables communaux conduit à une assimilation rapide des nouvelles dispositions institutionnelles et des opportunités de soutien des bailleurs de fonds internationaux, eux-mêmes soumis à la succession rapide des « Projets » et de leurs cibles ;

– à plus long terme, enfin, les dix dernières années témoignent d'un réel changement de discours et de pratiques à l'intention des pauvres, des citoyens irréguliers, des quartiers non lotis et autres manifestations « spontanées » de la crise urbaine.

Du constat de l'illicite et de sa thérapeutique en termes de casses autoritaires (refoulement des déguerpis), au registre de l'intégration citoyenne dans des dispositifs de régularisation, l'évolution est notable. Et pourtant, le fait de placer concomitamment la « lutte contre la pauvreté » et la « promotion du local » dans les bonnes pratiques de la gouvernance est loin d'être l'apanage du seul Mali. L'une et l'autre vont dans le sens des bailleurs de fonds du pays. Pourtant aussi les opérations de régularisation ont viré plus opportunément à la récupération de la cause des exclus pour libérer des terrains de la tutelle administrative et en détourner une part au profit de non-démunis. Pourtant enfin, le renversement des termes, de la stigmatisation à la « participation », laisse sceptique bon nombre d'employés, de techniciens et de cadres communaux. Il n'a pas mis fin en tout cas à l'opinion selon laquelle ces irréguliers, « migrants sans le sou », « illettrés entêtés », n'ont pas sur le fond les moyens – et donc pas la légitimité – d'une présence en ville. Ce qui revient à dire que les politiques urbaines devraient se débarrasser de leurs oripeaux misérabilistes et s'attacher à d'autres couches sociales. Une façon de renvoyer, non aux nouvelles compétences locales, mais à des objectifs et des moyens d'État.

Bibliographie

AMSELLE J.-L., 1990 –
Logiques métisses. Paris, Payot.

BAYART J.-F., 1989, –
*L'État en Afrique. La politique
du ventre*. Paris, Fayard.

BERTRAND M., 1990 –
*Question foncière et villes
secondaires au Mali : les communes
méridionales de Sikasso, Koutiala
et Bougouni*. Thèse de doctorat
de géographie,
univ. de Paris X-Nanterre, 668 p.

BERTRAND M., 1998 –
Les élections communales
maliennes de 1998, première
édition : étirement électoral
et remue-ménage partisan.
Politique africaine, 72 : 212-220.

BERTRAND M., 1999, –
*Transition malienne, décentralisation,
gestion communale bamakoise*.
Paris, CNRS-Prodig
(Mémoires et documents, n° 8),
110 p.

Bertrand Monique. (2006)

Foncier débridé/foncier bloqué : enjeu récent de la décentralisation ou alternance centrale dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes ?

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)
Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH, 179-198

(Colloques et Séminaires). Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe : Colloque International, Bamako (MLI), 2002/11/11-13. ISBN 2-7099-1607-X