

---

# *Du District au « grand Bamako » (Mali) : réserves foncières en tension, gouvernance contestée*

Monique Bertrand

---

## Introduction

- 1 Fortement dépendante de financements et de termes de référence de bailleurs extérieurs pour la gestion d'un croît urbain rapide, l'Afrique subsaharienne interroge l'envers du décor de formats et de conditionnalités de « bonne gouvernance » déjà rodés sur plus d'une décennie pour ses villes. À cet égard, les conflits territoriaux locaux cristallisent plus que jamais les tensions sociales à l'œuvre dans la production institutionnelle, juridique et marchande des périphéries urbaines, ainsi que dans leur expérience politique.
- 2 Comme ses voisines ouest-africaines, la capitale du Mali connaît une forte expansion territoriale (Denis et Moriconi-Ebrard, 2011). Le dernier recensement de 2009 chiffre à 4,8 % la croissance démographique annuelle du District de Bamako, qui a rang de région depuis 1978 dans l'organisation administrative malienne, et à 5,4 % celle de l'agglomération débordant sur le Cercle de Kati, qui dans la région voisine ceinture les six communes urbaines constitutives du District. Avec désormais plus de 2 millions d'habitants, contre moins de 800 000 à la veille de la Troisième République malienne (1992), c'est l'une des croissances urbaines les plus marquées en Afrique (Tableau 1). C'est dire si de forts besoins en logement et terrains à bâtir s'expriment dans une population qui aspire à s'extraire des cohabitations intergénérationnelles ou locatives, principaux recours résidentiels des natifs de Bamako et des migrants depuis les années 1970 (Bertrand, 2011). Avec un tel renouvellement citoyen, les discriminations économiques de l'accès au logement se montrent plus visibles. Elles dépassent l'opposition des quartiers

lotis ou irréguliers, et s'affirment à l'échelle de l'agglomération dans un marché élargi de lots à valoriser et de maisons vendues désormais clefs en main.

- 3 La gestion foncière accuse en effet les conséquences d'une relative libéralisation du marché du logement depuis les années 1990. Le morcellement des dernières réserves foncières du District coïncide avec l'ébranlement du monopole domaniale que l'État malien avait repris du modèle colonial français. Ce rôle central de la puissance publique s'est concrétisé dans la production de lotissements fonciers qui sont en ville à l'origine des quartiers tramés, à défaut d'être bien aménagés. L'étape administrative et juridique de la concession précaire s'est ainsi largement imposée aux acquéreurs de parcelles à usage d'habitation, devant le cas de figure des terrains dits sans papier et celui de biens sécurisés par une immatriculation définitive. Si les communes urbaines ont de fait canalisé les bénéfices financiers et électoraux de ces lotissements administrés dans les années 1990 (Bertrand, 1999), la pression foncière déborde incontestablement des limites du District dans la décennie suivante. L'article s'attache donc aux tendances les plus récentes d'une gouvernance foncière réellement en tension dans un jeu d'acteurs diversifiés au-delà des dépositaires de la puissance publique.
- 4 L'étalement de la ville affecte en effet des territoires à peine redéfinis comme « communes rurales » depuis les élections municipales de 1999 (Figure 1). C'est la conséquence du processus de décentralisation entamé dans la première décennie du régime pluraliste. La réforme transforme d'abord le gouvernement du District de Bamako en instituant un maire « central » et un Conseil du District, élus, aux côtés des communes urbaines déjà existantes ; elle crée surtout près de 700 nouvelles collectivités locales dans les cercles administratifs du Mali. Née du changement de régime de 1992, la compétition politique s'étend ainsi à ces communes de dernière génération.
- 5 Mais au-delà de clauses techniques restant mal connues ou négligées dans les changements d'usage du sol à l'œuvre en périphérie de Bamako, la propriété privée et individualisée s'impose de manière diffuse à la société malienne, sur l'argument d'une sécurité a priori démarquée d'usages « informels » ou « coutumiers » (Djiré, 2006). Ces représentations sont-elles alors compatibles avec celles du bien commun et de concertations élargies que semblent promouvoir les tenants d'une meilleure gouvernance urbaine en suivant les vagues de décentralisation du continent africain (Le Bris, 1999 ; Fourchard, 2007 ; Signoles, 2010) ? Nombre de recommandations et d'injonctions pressantes s'adressent en effet aux villes en particulier dans les « agendas du nouveau millénaire » et par de multiples relais de coopération internationale (Bertrand, 2014). Les termes de référence de la réduction de la pauvreté et du logement décent, l'impératif de partenariats public-privé, la participation de la société civile, une nécessaire planification stratégique, ne manquent pas de tirailler alors la gestion foncière de Bamako selon de croissants conflits d'intérêt.
- 6 Par-delà ces visions formatées du développement urbain, la course au sol continue ainsi de profiter de confusions réglementaires et d'une informalité prégnantes sur le continent (Piermay, 1993 ; Choplin, 2006 ; Diop, 2013). Plus significatives dans le cas malien sont les tensions sociales qui s'expriment ouvertement depuis les années 2000. La montée en puissance de violences physiques et de remous politiques sur des faits qualifiés de « prédation » est ainsi explicitement liée à l'appropriation disputée de terrains urbains et périurbains : en chantier ou achevées, des constructions sont démolies désormais sur commandes personnelles, autant que sur décision administrative ; le registre contestataire de « l'accaparement » se banalise en ville, comme à Nairobi dans la décennie

précédente (Klopp, 2008 ; Betzema, 2013) ; de nombreux conflits sont portés en justice et s'y enlisent parfois sur plusieurs années dans les procédures d'appel.

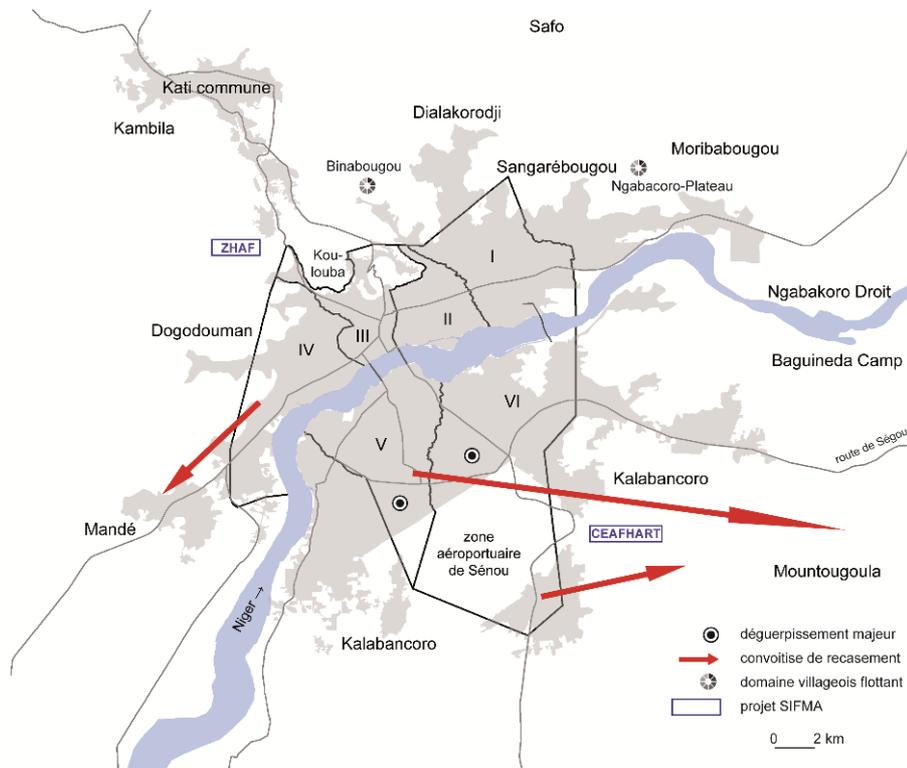
- 7 De nombreux litiges amplifient enfin l'interpellation de l'État qui se joue à travers de frontales accusations de gabegie adressées à ses représentants. Le sentiment d'injustice se fait tout particulièrement entendre en mars 2012, lors du putsch militaire qui renverse le chef de l'État après deux mandats présidentiels. La crise dans laquelle se trouve alors le pays se fait l'écho d'un pouvoir républicain né vingt ans auparavant sur un pari de transparence, mais devenu délétère sur les rentes et les spéculations que suscitent les terrains à bâtir dans la capitale. Le cas bamakois montre surtout que ni le report d'élections locales qu'impose la crise de 2012, ni le rétablissement institutionnel de 2013, n'ont mis fin aux malversations qui se jouent sur le territoire urbain et n'ont soldé la conflictualité qui en découle<sup>1</sup>.

Tableau 1 : Les plus fortes croissances démographiques en périphérie du District

Communes	Population, 1998	Population, 2009	Accroissement annuel (%)
Kalabancoro	35 582	161 882	15
Dialakorodji	12 938	47 486	12
Sangarébougou	8 046	47 192	17
Moribabougou	5 377	27 059	16

Source : RGPH 1998 ; RGPH 2009.

Figure 1 : L'étalement de l'agglomération, des communes urbaines du District de Bamako aux communes rurales du Cercle de Kati.



Carte réalisée par M. Bertrand, 26 mai 2015.

## Gouvernance en décentralisation

- 8 Pour illustrer cette gestion urbaine contestée, l'article s'appuie sur un corpus d'une quinzaine de conflits fonciers retentissants sous le dernier mandat présidentiel (2007-2012), parmi de très nombreux autres<sup>2</sup>. Exposés au fil de recours administratifs et juridiques, commentés dans la presse malienne et dans les cercles de discussion des quartiers, ils ont été suivis par l'auteure sur le terrain au moment où s'exacerbaient les contradictions politiques d'un régime resté clientéliste mais sensible aux contributions financières de ses partenaires pour le développement économique et social à l'horizon 2012. Dans le slogan ambiant du « un logement pour tous », ces conflits entre particuliers, notables communautaires, opérateurs économiques, représentants de services déconcentrés et de collectivités territoriales, expriment surtout l'élargissement du cadre de gouvernance qu'induit l'urbanisation sur les marges du District de Bamako. Chacun des protagonistes s'érige alors vendeur de terrain et acquéreur de titre foncier, produit son récit du bon droit personnel et de « ce qui est bon pour le pays », voire s'autoproclame dépositaire de normes urbanistiques dans un champ social fortement marqué par les relations interpersonnelles. Les confrontations apparaissent de plus en plus insolubles quand les mêmes instances, institutionnelles, commerciales et néo-coutumières, s'engagent entre elles dans ce qui est perçu comme la loi du plus fort. Dans ce contexte où la ressource du sol reste au cœur des arènes politiques locales, on peut ainsi comprendre comment la question de la propriété devient un élément constitutif de

la crise malienne de 2012-2013, et comment celle-ci ne parvient pas à refouler les ressorts de la corruption foncière.

## Les communes urbaines épuisent leurs réserves domaniales dans le District de Bamako

- 9 Dans le corpus ainsi analysé, les litiges fonciers s'inscrivent dans le prolongement des arbitrages publics ayant marqué les années 1990. Les premiers temps de la Troisième République ont vu non seulement la décentralisation programmée au niveau national, mais aussi de sensibles mutations gestionnaires qui ont fait s'envoler les prix des parcelles à bâtir dans la capitale (Bertrand, 2003). Les prix des parcelles ne sont plus affichés aujourd'hui en centaines de milliers de F.CFA mais en millions à dizaines de millions, pour des superficies à bâtir qui passent souvent en dessous des 300 m<sup>2</sup>.
- 10 Dès 1992, l'Agence de cessions immobilières (ACI) se lance dans le morcellement des dernières grandes réserves foncières du District, qu'elle vend par lot aux enchères aux plus offrants. Les transactions se valent désormais sur la valeur au m<sup>2</sup> du terrain, tenant compte de sa localisation et viabilisation. Plus que le statut de société mixte recommandé pour l'Agence par la Banque mondiale, le cumul d'achat et l'établissement de titres hypothécables qu'elle autorise sur ces lots rompent clairement avec les prescriptions des lotissements administrés – une concession par famille soumise à l'obligation de mise en valeur immédiate – ; et par conséquent avec de fréquentes pratiques de contournement de ces prescriptions.
- 11 Les cessions menées par l'ACI sur le domaine de l'État sont donc à l'origine d'une forte diffusion des titres définitifs dans la structure de la propriété résidentielle, documents susceptibles de garantir les prêts bancaires de leurs acquéreurs. Le dernier recensement estime par exemple à plus de 56 000 les ménages titulaires d'un titre foncier, soit 11 % des modes d'occupation du logement dans le District. Certes cette propriété d'élite est encore loin des autres – 39 % des ménages –, irrégulière ou tributaire de simples permis d'habiter et d'usufruits familiaux ; mais une telle progression des procédures d'immatriculation est inédite dans l'histoire postcoloniale de Bamako. L'engouement pour des références écrites plus sûrement conservées et pour une propriété individualisée touche ainsi les classes moyennes émergentes dans la société citadine. Mais elle ne transforme pas radicalement la gestion domaniale de l'État au moment où celle-ci est revendiquée par les collectivités locales déjà constituées, puis par les communes qui font leur apparition en périphérie urbaine.

## Vers la sanctuarisation des gestions municipales dans les années 1990

- 12 Dans le même temps, le programme « Sauvons notre quartier » est lancé en 1993 par le gouvernorat de Bamako afin de normaliser plus d'une vingtaine de quartiers non tramés du District, qualifiés de spontanés. Leur lotissement « de redressement » est mis en œuvre durant plus d'une décennie d'opérations de désenclavement qui prètent à négociation sur le versement d'une taxe de régularisation par les propriétaires maintenus sur place. Des voies de circulation sont ouvertes au prix de casses ponctuelles, tandis que des mesures plus intransigeantes de déguerpissement affectent deux vastes fronts d'implantations irrégulières au sud de la ville. Les opérations donnent surtout aux représentants des

communes urbaines l'occasion de revendiquer des zones de « recasement » pour les déguerpis de ces restructurations, et d'en attribuer eux-mêmes les parcelles. De fait, ces domaines de compensation sont largement détournés par les édiles municipaux pour la satisfaction d'acquéreurs triés selon des critères clientélistes. D'anciens irréguliers s'y livrent eux-mêmes à de confuses reventes de leur lot de recasement à des acquéreurs multiples, tandis que de nouveaux intermédiaires en transactions informelles, commencent à franchir les limites du District pour démarcher de nouvelles réserves de lots, démontrant une spéculation pas moins active par le bas que par le haut.

- 13 Pour l'heure, la décentralisation donne aux élus urbains des marges de manœuvre foncière qui sont intimement calés sur les rythmes de la compétition électorale. Une fois les zones de recasement épuisées pour ce programme de régularisation, les municipalités s'orientent en effet vers une stratégie de poches plus fine encore : il s'agit désormais de morceler discrètement, en contournant les procédures d'affectation domaniale et de validation administrative des plans de lotissement, la moindre place non bâtie, déclarée alors vacante, et tout terrain mal approprié dans leurs circonscriptions. Sur le fond, les communes travaillent à ces réaffectations sans concertation entre elles, ni respect des prescriptions urbanistiques déjà définies pour Bamako, avant tout pour se protéger d'empiètements de leurs voisines. Ces entreprises foncières réagissent d'abord à la gestion traditionnellement centralisée du domaine national, qui avait d'abord conduit l'État à privilégier l'ACI en la dotant sur le domaine territorial des communes. Mais au seuil des années 2000, ces micro-interventions n'ont pas cessé, loin s'en faut. Elles constituent désormais le moyen pour ces collectivités d'afficher leur monopole d'intervention contre toute immixtion d'un super-pouvoir municipal à l'échelle de la ville.
- 14 Avec l'option décentralisatrice retenue en 1996, le statut de Bamako change en effet. Comme à Niamey au Niger à l'époque, l'introduction d'un maire central fait bicéphalie aux côtés du représentant de l'État dans le District, car ce gouverneur, nommé quant à lui, continue de coiffer administrativement les six collectivités déjà autonomes. La réforme suscite surtout des frictions de prélèvement fiscal et d'autorité dans l'agglomération. Désignés au suffrage des conseillers locaux, le maire du District et son conseil ne peuvent se prévaloir de la légitimité électorale directe qu'ont les représentants des communes urbaines, ni d'un pouvoir de contrôle et de coercition sur eux. Après deux mandats locaux, ce gouvernement urbain souffre clairement d'un défaut de hiérarchisation institutionnelle, et du doublon politique que représente la mairie du District et les mairies dites secondaires de Bamako dans les débats sur le devenir de l'agglomération : non seulement leurs tutelles administratives et leurs guichets de coopération internationale diffèrent au sein du ministère de l'Administration territoriale ; mais ce statut particulier prive la mairie du District de patrimoine foncier au moment où s'imposent à elle d'importantes missions de programmation et de coordination urbaine.
- 15 C'est donc face à ce dispositif fragmenté et concurrentiel que les nouvelles communes rurales chercheront à protéger leurs propres intérêts fonciers à partir des années 2000.

## Nouvelles violences économiques et sociales dans les « poches » du District

- 16 Après les casses qu'elles ont supervisées dans les quartiers non-lotis au cours des années 1990, les communes de Bamako restent pourtant la scène de nombreuses réactions en chaîne suscitées par le régime de démolitions et de procès qui se banalise dans la décennie suivante. Les catégories du droit et de l'irrégularité se brouillent au sein du District, car certains conflits opposent des occupants sans titres, que la lutte contre la pauvreté encourage à s'exprimer, et les nouveaux occupants des places dites vacantes. Aucune des six municipalités n'échappe en réalité aux imbroglios que suscitent ces démembrements en catimini d'espaces publics, ces grignotages d'espaces considérés « verts » et de terrains déjà réservés aux besoins communautaires, ces détournements d'équipements collectifs que l'État semble renoncer à assumer (Figure 2). De fait ces places se sont retrouvées vouées à de petites activités informelles et aux loisirs des jeunes, dans les interstices des quartiers que quelques associations et notables locaux tentent de préserver d'empiètements privés en les plantant d'arbres. Si ces dernières poches dévoilent un décalage persistant entre normes réglementaires et pratiques du fait accompli, elles font aussi l'objet d'interventions et de propos de plus en plus menaçants : des saccages de colère, des intimidations relayées par des gardes, des sommations et des casses par huissiers interposés. Les règlements à l'amiable n'ont plus cours face aux convocations en police et tribunal administratif, où il convient avant tout de se prévaloir des meilleurs appuis personnels possibles. Qu'il s'agisse de constructions à usage d'habitation ou de structures économiques, les investissements qui ici s'introduisent par force, là sont anéantis manu militari, sont chiffrés en millions de F.CFA (Figure 3).

Figure 2 : Investissement en dur gagné en quelques mois sur un espace vert en bordure d'un axe stratégique en rive droite.



Source : Google Earth, février 2010 / avril 2011.

Figure 3 : Place morcelée pour le compte d'un opérateur économique en commune V.



Cliché : M. Bertrand, juillet 2012.

- 17 Sous un jour aussi personnalisé que la vie politique malienne, ces chroniques foncières à rebondissement ne manquent pas, au tournant des années 2010, d'appuyer le rejet des partis qui se maintiennent sur la scène municipale bamakoise en dépit d'une forte abstention électorale, le discrédit des élus qui y nomadisent d'une formation à l'autre et selon des alliances versatiles. La désillusion à l'égard d'une démocratie compromise par ses jeux de clientèle est palpable. Dans un invariable glissement des commentaires populaires, de l'affairisme des uns à la spoliation des autres, les conflits illustrent surtout le fossé qui s'élargit entre « des pauvres menacés dans leurs quartiers » et « les délinquants fonciers qui pillent le pays », selon les termes relevés dans nos enquêtes. Les premiers attribuent ainsi, sans discernement, les mêmes accusations à des élus locaux, des investisseurs nantis, et des étrangers au voisinage ; à des morcellements privatifs et à des réquisitions d'intérêt public.
- 18 La situation témoigne surtout de frustrations sur la propriété du logement et de tensions économiques que ni la décentralisation, ni le Code domanial et foncier de 2000<sup>3</sup>, ni diverses recommandations à concertations foncières, ne sont en mesure d'apaiser. Face à la boulimie de terrains dont font preuve des hauts fonctionnaires, des gradés de l'armée ou des magistrats dans plusieurs conflits, les actifs du secteur informel, artisans et petits commerçants, s'inquiètent de voir compromis leur accès à la ressource territoriale. La sortie de la location, la stabilisation du logement ou son maintien dans les limites du District garantiraient pour eux, plus sûrement que pour les précédents, la sécurité du travail et l'accès à des clientèles plus valorisantes en ville. Le décalage entre les promesses de réduction de la pauvreté affichées par les gouvernements maliens, et l'ordinaire des dépossessions dans de nombreux recoins de l'agglomération, fait ainsi

ressortir les lignes de discriminations économiques qui se croisent dans les marchés fonciers, de l'emploi, des services essentiels et de la mobilité urbaine.

- 19 La situation foncière préoccupe également une société civile dont la montée en puissance est saluée depuis les années 1990 (Roy, 2005), mais dont les cadets sociaux restent dans une quête communautaire de lieux d'expression dans les quartiers. Investis par des associations plus ou moins formalisées de femmes et de jeunes, des espaces publics sont en effet menacés de morcellements privatifs ; à l'arrivée de militaires au pouvoir, en mars 2012, d'autres groupes s'affronteront entre eux sur les soutiens financiers qu'ils ont reçus du président malien démissionnaire. Au vu surtout de nombreux cas de ventes multiples menées sur les mêmes parcelles, toute mesure d'aménagement, d'assainissement ou de désenclavement de quartier, se trouve interprétée, selon les propos rapportés, comme une manœuvre d'usurpation des « démunis » par des « richissimes » en « complicité flagrante » avec les maires.
- 20 La société de Bamako ne donne assurément plus l'exemple d'un vivre ensemble bien inspiré par des préséances coutumières, des références à la communauté musulmane, des solidarités migratoires ou intergénérationnelles. Elle n'est plus réticente aux dénonciations publiques et aux rapports de force directs qui auraient été rejetés encore dans les années 1980. Elle n'est en tout cas pas l'expression du « consensus politique » ou d'une « base rapprochée de son administration » selon les formules que les autorités maliennes ont brandies, au double crédit de la démocratisation et de la décentralisation, pour favoriser investissements et coopérations au développement dans le pays. Des concurrences de rente la traversent davantage, à divers degrés d'anticipation sur les changements d'usage du sol. Le démarchage foncier des Bamakois relève ainsi d'un mélange détonnant d'individualisation des intérêts et d'intermédiation recherchée pour toute appropriation, résistance ou riposte à l'éviction sur chacun des segments de la course au sol.
- 21 Même les titres définitifs, dûment immatriculés au registre de la propriété foncière, ne dérogent pas à la tendance. Aux chefs de quartier et aux intermédiaires marchands informels, déjà présents dans les lotissements ordinaires, s'ajoutent ainsi, en quelques années, un nombre conséquent de notaires et d'huissiers, d'agents immobiliers et d'avocats. Pas même les programmes gouvernementaux de logements sociaux, qui font leur apparition dans la décennie et promettent le titre convoité en 25 ans de location-vente, n'échappent à ces jeux d'influence et de service personnalisé. Par delà le ralliement affiché de tous à la ligne présidentielle des années 2000, la gestion du territoire urbain fait constamment douter d'un intérêt public bien démarqué des répertoires communautaires et privatifs d'action (Leclerc-Olive, 2006).

## **Les communes rurales en périphérie de Bamako : alliées ou concurrentes ?**

- 22 Ce désaveu croisé des régulations coutumières et de la cohésion municipale s'illustre particulièrement sur le front d'étalement de l'agglomération où se multiplient les conflits fonciers. Le statut de commune rurale autorise en effet, aux portes de la capitale, une découpe plus large qu'en ville des terrains cédés à des fins résidentielles sur le domaine privé de l'État. Les titres immatriculés, notamment, ne sont plus soumis à la limite d'un hectare qui s'imposait aux particuliers dans le District. Au nord et au sud de Bamako, on

s'appuie donc sur les deux nouvelles communes de Dialakorodji et de Kalabancoro pour illustrer le mitage territorial que suscitent les ambitions foncières des Bamakois et les résistances à géométrie variable qu'elles rencontrent.

### **Pas de mise à disposition sans négociation avec le District...**

- 23 Une première série de rapports de force montre les représentants de ces collectivités relativement d'accord entre eux pour attendre un minimum de concertation et de compensations quand les réquisitions foncières sont justifiées sur leur territoire par l'intérêt général de la capitale.
- 24 De nouvelles zones de recasement sont d'abord à trouver pour les citadins qui ont été déguerpis dans les années 1990-2000, mais qui n'ont pas obtenu réparation au sein du District (Figure 1). S'ils cherchent encore se faire entendre des municipalités suivantes, c'est au risque de n'être satisfaits que loin du centre-ville. Or c'est bien au Conseil des ministres d'affecter les terrains convoités aux communes urbaines qui le demandent. Après des compensations octroyées à ces délogés dans la commune occidentale du Mandé, la commune V de Bamako, la plus concernée par les opérations « Sauvons notre quartier » et par les lotissements de l'ACI dans les années 1990, se voit enfin promettre du ministère de l'Administration territoriale, en 2012, 120 hectares sécurisés en titres fonciers sur un domaine oriental de la commune de Mountougoula. Mais la mesure intervient près de vingt ans après les restructurations urbaines, et n'a aucun caractère systématique pour les autres communes de Bamako et leurs déguerpis respectifs. Elle reste de plus « sans réels critères d'attribution au titre du recasement », comme s'en plaint l'un des rares députés de l'opposition, interpellant le ministre concerné sur le flou réglementaire qui n'a que trop servi de précédents détournements de cibles au sein du District. Vue de la périphérie urbaine, la cause de ces déguerpis n'est donc pas moins un prétexte de justice mis en avant par des intérêts urbains pour mobiliser du sol hors de chez eux.
- 25 C'est déjà le cas dans la commune de Kalabancoro. L'arrivée de victimes de casses y rappelle la réticence des conseillers urbains, notamment ceux de la commune VI d'origine, à toute forme d'intercommunalité et leur mauvaise volonté quand il s'agissait de former aux affaires publiques leurs voisins des communes rurales aux premières heures de la décentralisation. De fait, la référence au recasement tourne vite au fauxsemblant quand ces conseillers s'empressent surtout de satisfaire par centaines de lots d'autres clientèles municipales que celles justifiant une compensation au déguerpissement. Nombre de ces transactions se superposent de plus aux cessions qu'une autre tutelle administrative mène depuis la sous-préfecture de Kalaban-Coro, dans une véritable course de vitesse sur la réserve périurbaine. Les risques d'affrontement sont alors évidents entre deux sinon trois séries d'attributaires, sans qu'aucun des attributeurs ne rende réellement compte des fonds collectés par ses propres ventes.
- 26 Au-delà des besoins de la capitale en logements, la pression foncière est pourtant redevable, aussi, de nécessités d'assainissement, de terrains de décharge des ordures ménagère, et de sites de dépotage des boues noires que les vidangeurs de latrines domestiques évacuent hors de Bamako. C'est pourtant sans concertation avec les communes rurales que le gouvernement du District de Bamako désigne en 2011, au plus fort d'une longue grève de ces opérateurs de services, les zones non aménagées vers lesquelles il faudrait orienter d'urgence les excréta. L'étalement urbain contraint en effet les vidangeurs à se rendre de plus en plus loin et à augmenter les tarifs de leurs prestations

pour répercuter la hausse de coût du carburant. La mesure provoque alors une résistance explicite au nord de la capitale : « les camions spiros déversent dans nos cimetières et dans nos rues, sans que les autorités du District daignent réagir, se plaint le maire de Dialakorodji, au nom de sa commune et de ses voisines de Safo et Sangarébougou ; pas question d'accueillir les boues de Bamako si les conducteurs refusent d'aller sur le site désigné à Safo ». La décision de transformer des terrains ruraux en réceptacle des ordures urbaines suscite la colère des populations et la déception de leurs représentants : « La mission de reconnaissance des sites d'accueil est passée dans nos trois communes sans nous contacter, nous voulons que ça se passe dans un partenariat gagnant-gagnant entre nous et le District. »<sup>4</sup>.

- 27 Sur ce plan la réponse de Dialakorodji au « mépris affiché par Bamako », rejoint celle que le maire de Kalabancoro, fort de près de 170 000 habitants, tente d'apporter à la gestion des barrières routières implantées sur les entrées de ville. Les véhicules gros porteurs chargés dans la capitale doivent s'y acquitter de droits de passage, et il s'agit là d'une véritable manne fiscale. Mais la mairie du District la réserve à son seul budget et n'entend pas la partager quand bien même la barrière en cause est située sur le territoire de Kalabancoro. L'affaire donne à son maire l'occasion de réclamer une « véritable contrepartie » à la charge scolaire que représentent les milliers de ménages accueillis en accès à la propriété dans sa circonscription. Comme d'autres collectivités décentralisées qui n'ont plus de rural que le nom, Kalabancoro n'est guère préparée en effet à assumer ces transferts de responsabilités. Mais son potentiel fiscal souffre aussi beaucoup du fait que ces nouveaux résidents, venus en nombre de Bamako, continuent de payer leur taxes locales dans les communes urbaines où ils ont séjourné comme locataires avec de démarcher un lot à usage d'habitation dans les périphéries urbaines.

### ... Mais des communes en ordre dispersé face aux convoitises foncières

- 28 Qu'elle soit défensive ou offensive face aux élus du District, la position commune n'est pourtant que de façade. Elle ne débouche sur aucune stratégie partagée par ces deux collectivités du Cercle de Kati, qui se montrent au contraire vite concurrentes. Au gré des mandats électoraux, les communes rurales s'alignent ainsi sur des crispations territoriales et sur des positions de repli dont les communes urbaines avaient montré l'exemple dans la décennie précédente, sans coalition d'intérêts à afficher à l'endroit du District. Mais surtout les communes rurales sont administrées depuis leur chef-lieu sans limites définies sur la carte.
- 29 Deux domaines coutumiers sont ainsi âprement disputés entre Kalabancoro et Dialakorodji à l'approche des élections de 2012 (Figure 1). La commune méridionale ouvre d'abord un centre d'état civil à Binabougou, un village situé au nord du fleuve Niger ; le maire de Dialakorodji lui rétorque que le secteur revient à sa circonscription en vertu du schéma directeur qu'il a fait approuver en Conseil des ministres en 2010, en concertation avec son voisin de Safo. Mais en réalité, aucun village accueillant de nouveaux habitants depuis la ville n'échappe aux divisions sur le bradage de ses réserves foncières. Face à ces pressions croissantes, le maire de Kalabancoro revient donc sur l'idée que le découpage territorial né de la décentralisation doit rester « flexible » selon les termes retenus dans les premiers temps de l'expérience malienne. Il promet alors pour Binabougou, à plus d'une heure de route de ses propres locaux : une école, un centre de santé, un

aménagement de voie. Ce cas de village dit flottant, resté enclavé dans une commune dont il rejette l'autorité au profit du rattachement à un autre chef-lieu, n'est d'ailleurs pas rare en bordure de Bamako. Mais pour les partisans de Dialakorodji, il ne s'agit que d'une opération de séduction destinée à ce que le lointain édile et son propre réseau de rabatteurs fonciers mettent ici la main sur de nouvelles terres à vendre après avoir « tout distribué chez lui ».

- 30 Toujours en rive gauche de l'agglomération, des habitants de Ngabacoro-Plateau se constituent également en association soutenue par le maire de Dialakorodji pour interpellier le ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales : des « manœuvres d'accaparement foncier » sont menées à leur rencontre. Après le décès de leur chef de village, en 1984, la propriété coutumière n'a pas cessé de se montrer tiraillée. Certains villageois poussent un conseiller municipal de Kalabancoro à profiter du désordre communautaire pour vendre des terrains de Ngabacoro sans plan de lotissement, mais en s'assurant l'aide de géomètres de sa propre circonscription. L'édile de la commune II de Bamako se met lui aussi de la partie, promettant la réalisation d'infrastructures aux habitants qui ont déménagé dans le secteur depuis sa circonscription. L'association dénonce alors les pratiques d'un préfet et de maires visant à détourner une partie du village des choix déjà exprimés en matière de décentralisation : alors que la chefferie du secteur aurait opté pour un rattachement à Dialakorodji au moment de la création de la commune, d'autres propriétaires auraient trahi leur allégeance coutumière et se seraient transformés en vendeurs de parcelles jouant le jeu de « spéculateurs rodés au sud du fleuve ». Ici comme dans bien d'autres cas, les règlements de compromis demandés autrefois par la tutelle administrative, ne tiennent plus face aux rivalités d'intérêt et aux convoitises foncières que stimule chaque campagne électorale.

## Contestations au cœur de la référence écrite

- 31 Les dispositions concernant l'aménagement des zones urbanisables, les terres de statut coutumier et l'affectation de domaines de l'État sont pourtant rappelées dans le Code foncier de 2000 : tout lotissement nécessite encore un long circuit d'approbation administrative. Si des verrous de contrôle juridique et technique sont maintenus par l'État pour prévenir la dispersion décisionnelle, dans les faits elle l'encourage au contraire ; car chaque service déconcentré ou décentralisé des régions de Bamako et de Koulikoro maintient des pratiques d'instrumentalisation de la moindre information sur les disponibilités foncières de l'agglomération.
- 32 Associée à la décentralisation, la multiplication des foyers d'autorisation de ventes, de notification attributive, et de création de titres a surtout affaibli le crédit juridique des documents de propriété, au moment où une demande de sécurisation des droits se précisait pourtant dans la société malienne. De nombreux litiges mettent ainsi aux prises d'éminentes personnalités se disputant l'antériorité dans une place avec leurs références respectives. Il ne s'agit plus ici de conflits d'héritage portant sur le démembrement d'un titre au sein de vieilles lignées bamakoises. Mais du fait de revendications concurrentes sur les mêmes terrains, chacune argumentée de signatures de bonne foi, l'immatriculation ne fait même plus vérité suprême sur le terrain. La question de l'insécurité se déplace en réalité : depuis les pauvres et les sans-papiers, qui sont anciennement exposés au risque du déguerpissement, elle gagne les élites

bureaucratiques et commerçantes craignant à leur tour de voir contestée la validité de propriété supposées définitives. La confusion sème assurément le doute sur les services administratifs, qui sont suspectés de produire de faux documents, sur leurs employés et leurs responsables qui sont accusés de fraudes ou d'irrégularités. Au-delà d'un cadre institutionnel cousu de petits jeux d'entregent, c'est aussi la conséquence d'un régime politique qui oriente vers le clan présidentiel toute quête de soutiens personnels, de reconnaissance collective et d'arbitrages favorables, et ce au prix de contradictions exacerbées au tournant des années 2010.

### **Les sociétés immobilières s'en mêlent, les tutelles administratives s'emmêlent**

- 33 Les contestations les plus flagrantes sont illustrées ici non par des conflits entre particuliers mais par des adversités inédites entre acteurs économiques et institutionnels. Elles menacent même les premières opérations immobilières privées que connaît la ville dans son histoire centenaire.
- 34 Le risque est en effet que l'écrit perde sa valeur de référence institutionnelle en superposant des droits contradictoires sur les mêmes terrains. Si ce risque est déjà éprouvé pour les concessions précaires – bon nombre de permis d'occuper sont perdus, oubliés ou détruits –, l'entrée en scène de sociétés immobilières privées, dans les années 2000, le rend aussi perceptible sur les titres immatriculés. Avec ou sans domaines fonciers acquis pour leurs activités, ces nouveaux opérateurs économiques bousculent en effet les relations des collectivités locales – préfecture, sous-préfecture, communes – avec les interlocuteurs habituels du secteur périurbain : chefferies coutumières, lignées villageoises, collectifs d'attributaires et associations de résidents. De nouvelles perspectives de financement bancaire les montrent empressés à sous-traiter les travaux de viabilisation et de construction à d'autres entrepreneurs, à démarcher pour le compte de simples coopératives d'habitat, et sur le fond à retirer de rapides plus-values de leurs médiations commerciales<sup>5</sup>.
- 35 Chacun a donc en tête toutes les étapes et les publicités à donner aux procédures d'immatriculation, à défaut de les suivre à la lettre : établissement d'un titre provisoire, enquêtes commodo/incommodo, purge des jouissances antérieures, etc. (Figure 4). En travaillant d'abord en écho de l'ACI, qui reste de fait un levier d'aménagement pour l'État, ces entrepreneurs maliens semblent satisfaire les recommandations ambiantes en matière de partenariat public-privé, se dorent d'un blason patriotique et d'un label d'utilité sociale pour le développement du pays. Pourtant, leurs activités stimulent plus de lotissements en doublons qu'elles ne mettent fin aux reproches de corruption qui sont adressés aux autorités politiques, administratives et judiciaires de Bamako.
- 36 Dans les communes de Kalabancoro et du Mandé en particulier, trois conflits les engagent depuis les années 2010 dans des attributions contradictoires, qui déclenchent une escalade de recours en justice. Les titres fonciers cités font-ils encore foi quand chacun des acquéreurs se targue de la plus forte antériorité comme le feraient des propriétaires coutumiers en référence à une tradition orale ? Si l'enjeu pour ces sociétés immobilières semble être avant tout de démontrer leur entregent au sommet de la République, elles contribuent bel et bien à rendre délétère le climat politique de la capitale.

Figure 4 : Pression foncière sur titres fonciers dans l'intervalle Bamako-Kati : investissement privé et nouveau programme immobilier.



Clichés : M. Bertrand, juin 2014

- 37 Il en va de même pour la SIFMA-SA. Sur le flanc occidental de la colline de Koulouba, siège du palais présidentiel, elle défend trois titres fonciers qu'elle a fait établir à son nom depuis 2006, pour plus de 490 millions de F.CFA. Mais bien que située au-delà du District, la zone est revendiquée par des propriétaires coutumiers se réclamant de la protection de la commune III de Bamako, laquelle oppose à la SIFMA son propre dossier de lotissement commandé auprès d'une autre société immobilière. Selon le représentant de la première, ces ventes sont menées « en toute illégalité » sur son titre, car le maire de la commune III intervient ici hors de son domaine de référence à Bamako. Qu'en se référant à son autorité administrative des villageois le lui aient demandé en refusant de se laisser considérer comme un *no man's land*, importe peu à la SIFMA, qui reprend à son compte les recommandations ambiantes en Afrique en matière de cadastres urbains et ruraux (Charles-Domine, 2012) : « Pour nous, la reconnaissance, même partielle, du droit coutumier dans les grandes villes est un recul, car nos pères de l'indépendance avaient, dans leur sagesse visionnaire, énoncé le principe sacro-saint : la terre appartient à l'État »<sup>6</sup>. Redynamiser l'immatriculation des terres vacantes constituerait alors la meilleure voie pour éviter à des opérateurs économiques qui se disent « régulièrement constitués » la concurrence déloyale qu'ils subissent des pouvoirs locaux. Le fond du problème est bien là : le « vol de clientèles » concerne les acquéreurs les plus solvables ; ceux que cible le maire en offrant aux villageois quelques ristournes d'aménagement sont précisément ceux auprès desquels la SIFMA démarche déjà : des porteurs d'uniforme ou de toge à Bamako, des Maliens expatriés en Amérique, en Chine, en Europe et en Afrique centrale.

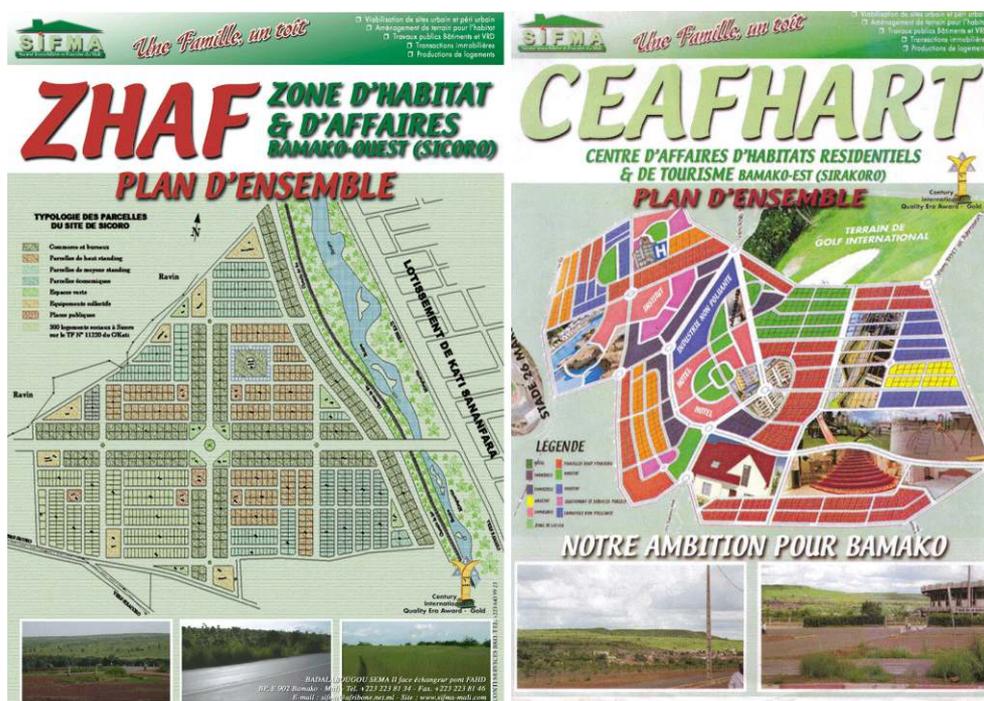
### Des logements sociaux à la montée en gamme immobilière : le diagnostic foncier de la SIFMA-SA

- 38 Les superpositions de propriété conduisent en effet à diverses contestations du bien-fondé de décisions administratives dans l'aire d'expansion de Bamako. Le site de Sicoro-Ouagadou correspondant à son projet ZHAF (Figures 1 et 5) met ainsi la société immobilière de nouveau en procès, ici contre le préfet de Kati : celui-ci fait vendre, par ses propres intermédiaires, des dizaines de parcelles sur les propriétés que la SIFMA a acquises sept ans plus tôt avec la caution d'un précédent administrateur civil. De nouvelles incohérences sont ainsi exposées au grand jour entre les dispositions de l'urbanisme, qui impose aux promoteurs des autorisations de lotissement, et celle des

domaines de l'État, qui obligent à rendre publique toute démarche d'établissement de titres définitifs.

- 39 D'un litige foncier à l'autre, tantôt comme accusatrice tantôt comme défenderesse, la SIFMA se lance alors dans une active campagne de communication qui rebondit sans peine dans la crise politique de 2012. Commentant le changement de ministre de la Justice, son représentant continue d'appeler à distinguer le bon et le mauvais pour la patrie : d'honnêtes agents immobiliers *versus* de notoires faussaires dans les préfectures et les mairies ; des sociétés dotées en titres en bonne et due forme, qui pourraient rapporter plus de 25 milliards de F.CFA au Trésor public malien, *versus* des agences jouant les magouilles et le hold-up sur les terrains coutumiers, « les chemins de la loi » *versus* les montages frauduleux d'« arnaques » et de « micmacs ».

Figure 5 : Au-delà des logements sociaux, ambitions immobilières de la SIFMA-SA.



Source : <http://www.sifma-mali.org/> (consulté en octobre 2012).

- 40 Au tournant des années 2010, l'enjeu pour la SIFMA est surtout d'assurer la montée en gamme de ses activités immobilières après plusieurs dossiers bancaires dédiés à la politique présidentielle des logements sociaux. Ce partenariat public-privé malien se montre d'ailleurs faible en nombre de maisons produites par rapport aux constructions diligentées dans les premiers programmes gouvernementaux. Auprès du Chef de l'État qu'il veut rallier à ses ambitions, le président de la SIFMA se dit avant tout soucieux « d'ériger un projet de villes nouvelles pour la capitale ». Il s'agirait alors d'y promouvoir des maisons de plus haut standing, pour lesquelles la société cible la diaspora malienne et les salariés d'entreprises nationales.
- 41 Deux zones d'affaires économiques s'ajoutent à ces perspectives, à l'horizon 2015-2020, « pour assurer l'équilibre fonctionnel de Bamako » et sortir le centre-ville de son engorgement actuel en bordure du fleuve Niger. À l'Ouest, un parc d'attraction est envisagé « en conformité aux normes internationales », tandis qu'à l'Est, correspondant

au projet CEAFHART de Sirakoro (Figures 1 et 5), la SIFMA a déjà titré 200 hectares en prévision du déplacement de ministères et de grands services de l'État sur la colline qui surplombe l'agglomération « à cinq minutes de son aéroport » ; des contacts sont envisagés avec plusieurs investisseurs potentiels : des cliniques tunisiennes et marocaines « afin d'éviter d'onéreuses évacuations à nos compatriotes », des groupes hôteliers internationaux « notamment proche-orientaux », des promoteurs de technopoles et autres industries non polluantes. En inaugurant une première tranche de logements réalisés à l'Ouest en décembre 2011, le Président malien répond donc personnellement « vous pouvez compter sur moi » aux arguments les plus urbanistiques que le représentant de la société chiffre entre 150 et 200 milliards de F.CFA pour les environs de Kati.

## Un toit pour tous ou main-basse sur la péri-ville ? Des contradictions au cœur de l'État

- 42 Sur le fond, la réflexion sur une planification stratégique des investissements urbains reste peu engagée, et si dispersée qu'elle rend vaine les recommandations générales – gouvernance, concertation, volonté politique – en faveur d'une maîtrise foncière publique dégagée de tout jeu relationnel. Beaucoup mieux amorcés à Bamako que dans d'autres capitales africaines, les programmes de logements sociaux suscitent une certaine autosatisfaction des autorités maliennes. Mais ils satisfont avant tout des revenus intermédiaires ; ils entraînent des surcoûts non négligeables de réquisition foncière ; ils ne suivent plus le rythme des promesses présidentielles, et restent en retrait des performances saluées à l'international dans le modèle marocain (Le Tellier et Iraki, 2009 ; Ba et Bertrand, 2015)

### Responsabilités préfectorales : les dossiers de malversation s'accumulent depuis 2011

- 43 Dans les communes rurales aussi la confusion foncière est imputée à de hauts cadres de l'État ou à des proches de dirigeants politiques. Elle attire l'attention sur le manque de coordination des pratiques administratives et les nuisances environnementales qui en découlent : des places réservées comme terrain de sport ou pour l'implantation d'un centre de santé communautaire sont réattribuées à une entreprise industrielle manipulant des bouteilles de gaz et à des investisseurs privés ; les victimes de détournements ou d'empiètements ne comprennent pas le silence des autorités sur les irrégularités qu'elles signalent à la direction régionale des Domaines ou dans le cabinet d'un procureur ; ailleurs des notables s'adressent directement au ministre de l'Administration territoriale, pour l'informer du risque que les habitants lésés par un autre ministre se fassent justice eux-mêmes.
- 44 Certains des plaignants s'appuient sur le plus haut responsable régional contre les agissements de ses subordonnés. Un collectif de résidents revendique ainsi la conservation d'une place réservée à son environnement dans la commune de Kalabancoro : « le préfet est coupable de délivrance de documents et d'outrepasser son prérogatives, seul le gouverneur, avec l'accord des villageois, est habilité à prendre une décision de changement de vocation d'un lot ». Ailleurs, d'autres remercient le même

préfet de les avoir servis en décisions d'attribution quand le maire approché restait sourd à leurs demandes. Les édiles eux-mêmes s'exposent à des commentaires peu unifiés : tantôt en s'exécutant aux côtés des représentants de l'État, tantôt en se démarquant de l'un pour revendiquer le soutien de l'autre, tantôt encore en jouant cavalier seul sur de discrètes opérations d'attribution. Après que les Assises nationales du foncier aient conclu en décembre 2009 plusieurs mois d'États généraux sur la propriété au Mali, après que les débats aient alerté en particulier sur les risques politiques d'une question « poudrière », au cœur de logiques de survie économique, de reconnaissance sociale et d'intégrité communautaire, la cacophonie administrative reste bien générale dans le Cercle de Kati.

- 45 Les affaires font certes sauter quelques fusibles : le sous-préfet de Kalaban-Coro, qui a cautionné de nombreux morcellements, est relevé de son poste en juillet 2011 ; son ministre de l'Administration territoriale est lui-même soupçonné d'accaparement foncier par la junte arrivant au pouvoir en mars 2012 ; laquelle est finalement accusée de s'être livrée en quelques semaines aux mêmes abus de pouvoir. Le préfet est quant à lui vivement interpellé par des voix pourtant opposées : un investisseur le qualifie de « gourou de la secte des spéculateurs fonciers en République du Mali » et considère qu'à travers ces « trafiquants d'influence », le corps d'élite des administrateurs civils, fer de lance de l'administration malienne, est discrédité<sup>7</sup> ; des associations villageoises, déboutées sur leurs crédit coutumier ou voyant leurs projets d'école détournés, regroupent leurs protestations dans une lettre commune exigeant « la démission du représentant de l'État et un audit financier des ventes menées sous son autorité ». Mais dans ce grand mélange d'intérêts particuliers, communautaires et urbanistiques, c'est bien le maître-mot du consensus national qui se trouve désavoué.

## Logements sociaux versus droits des communautés à disposer de leurs patrimoines

- 46 La tendance est évidente sur le dossier des logements sociaux, car ce phare du Projet présidentiel pour le Développement Économique et Social du Mali fait à son tour apparaître son lot de spoliés et de passe-droits.
- 47 Subventionnés depuis 2004 et mis en œuvre par l'Office malien de l'habitat (OMH), ces programmes immobiliers semblent en effet déshabiller des propriétaires ruraux pour habiller des citadins trop heureux qu'on les aide à sortir de la location. La construction de plusieurs milliers de petites maisons alignées en nouveaux quartiers dans plusieurs périphéries bamakoises requiert du sol en quantité malgré la taille des parcelles réduite à 200 voire 150 m<sup>2</sup>. Mais parmi les propriétaires de champs et de vergers expropriés, par exemple à Ntabakoro en 2009 dans la commune de Kalabancoro (Figure 6), certains détiennent des titres fonciers et d'autres se sont acquittés depuis longtemps de droits de concession rurale. De retour de l'étranger après avoir été encouragés par le chef de l'État à revenir développer le Mali, d'autres encore se sont vus délivrer des autorisations de construire et portent plainte contre la Préfecture de Kati après les démolitions qu'ils subissent.
- 48 Sur le fond, les procédures de réquisition foncière se montrent bâclées et entachées d'irrégularités, car il s'agit de satisfaire des candidatures déposées par dizaines de milliers dès les années 2000. 700 expropriations sont concernées pour la mobilisation par décret d'une première tranche de 350 hectares à l'est du District. La vague suivante n'est pas

moins radicale à partir de 2010, quand le programme demande une extension vers le sud dans la même commune : près de 623 hectares sont alors réservés en bail emphytéotique à la société saoudienne Foras International Investment Company, qui a introduit son offre financière par le canal d'une coopération islamique avec le Mali, pour une prévision de construction de 20 000 logements. En réalité l'État prend du retard sur ses ambitions immobilières, et recherche auprès d'investisseurs étrangers des garanties de construction plus massives que celles données dans les précédentes opérations à raison de quelques centaines de logements livrées par des entrepreneurs maliens.

Figure 6 : Logements sociaux de Ntabakoro à l'est de Bamako, commune de Kalabancoro.



Source : Google Earth, janvier 2008 / avril 2012.

- 49 Mais ailleurs ce sont les bénéficiaires des programmes immobiliers eux-mêmes qui, après déménagement, font les frais d'une purge incomplète des droits d'un précédent propriétaire. C'est le cas dans les 759 logements sociaux de Yirimadio, en commune VI de Bamako. Installés depuis 2007, les attributaires de cette tranche se trouvent en conflit avec leur voisine, elle-même promotrice de société immobilière, qui se dit lésée sur son propre titre foncier, réquisitionne une partie de la voie de bordure du nouveau quartier et en déduit les drains d'évacuation des eaux pluviales. Face aux relations sociales dont ce propriétaire se prévaut auprès de l'épouse du Président malien, les attributaires de logements se retrouvent sans soutien de l'OMH pour défendre leur environnement, et sont durement rappelés à leur statut de locataire dans les contrats qui les lient à l'État.
- 50 Finalement, ces conflits sur les logements sociaux mettent en cause aussi bien la posture électoraliste du Président que la responsabilité institutionnelle de l'OMH. Ils rapprochent différentes catégories de spoliés – de leurs espaces publics, du droit à des équipements d'eau et d'électricité, de droits d'usage ou de titres définitifs – en une onde de protestations qui traverse l'agglomération au tournant des années 2000. De même se rejoignent de plus en plus systématiquement des victimes de la spéculation foncière dans la capitale et d'autres déguerpis de l'intérieur du Mali, pour remettre leurs doléances au gouvernement sous de communes bannières anti-accaparement.
- 51 En attendant les incertitudes politiques de 2012, l'apparition des logements clefs en main a suscité de rudes débats de société dans la capitale, et de nouvelles formes d'action dans la brève histoire des organisations de la société civile au Mali. Les différences juridiques sont réévaluées entre des villageois aux droits non sécurisés, les titulaires de concessions rurales, les démarcheurs de titres provisoires et les propriétaires de titres définitifs ; les rancœurs s'exacerbent chez les candidats au logement social voyant leurs demandes successives rejetées. Le sentiment d'injustice se politise sans renoncer pour autant aux arguments personnalisés : « jalousie » et « trahison » de ceux qui sont suspectés de n'être que des opposants à tel ou tel élu, « information incertaine » reprochée à des chefs

illettrés, « réactions désordonnées » qualifiant des associations de défense, sont les termes relevés en particulier à Ntabakoro. Ainsi ripostent aussi les défenseurs d'une politique du logement en accès à la propriété qui au moins a le mérite d'exister dans la sous-région, et que salue la classe moyenne émergente à Bamako.

- 52 La gêne est pourtant réelle au ministère de tutelle des programmes immobiliers, en Cour suprême et en Cour constitutionnelle du Mali dont les avis techniques et juridiques sont demandés : la tête de l'État n'a-t-elle pas failli à sa mission de garant de la propriété en invoquant une clause d'utilité publique pour de nouveau aliéner le sol à des fins privatives ? De fait elle n'a pas su protéger des titres déjà enregistrés et des droits déjà établis dans les registres régionaux, ni même assurer l'aménagement d'un habitat décent auquel se réfèrent les programmes de l'OMH. L'Association des propriétaires de parcelles et de concessions rurales de Ntabakoro (APPCRN) reçoit ainsi le soutien de juristes. L'Union des associations et des coordinations d'associations pour le développement et la défense des droits de démunis (UACDDDD), qui lui sert d'association mère et s'impose comme organisation faitière de nombreuses causes foncières, attaque le décret d'expropriation de 2009 pour abus de pouvoir de l'État, avec des arguments qui s'enchaînent en justice sur plusieurs années :
1. L'État a brûlé les étapes administratives en négligeant de recenser des propriétaires et de publier leur liste dans la commune de Kalabancoro, procédure pourtant préalable à tout acte de démolition ou de construction au Mali.
  2. Les logements sociaux revenant à des particuliers, ils ne peuvent justifier l'éviction d'autres particuliers.
  3. En novembre 2010, les clés sont remises aux 1 555 premiers bénéficiaires du site de Ntabakoro alors que l'équipement de voirie et réseaux n'est pas terminé. Les attributions sont alors dénoncées comme assorties de pots de vin et servant en priorité les amis du pouvoir.
- 53 Constatant le blocage de ses plaintes à la fin de 2010, l'UACDDDD envisage alors d'attaquer l'État malien auprès d'une cour internationale, celle de la CEDEAO au Nigeria, vers laquelle elle est orientée par un ancien président de l'Assemblée nationale et président de la Coordination malienne des organisations démocratiques. Plus concrètement l'association se lance à Bamako dans l'organisation de « forums de déguerpis », dont le second se tient en octobre 2011 : plusieurs mouvements locaux, dont celui de l'AAPCRN, l'Association des Jardiniers Malades et Handicapés de la Lèpre de Djikoroni-Para, l'Association pour le développement de Yirimadio, l'Association pour le développement et la sauvegarde de Bougouba, etc., y dénoncent « les dirigeants corrompus et les démagogues, la spéculation sous toutes ses formes ». Relayée en cela par un réseau militant international, l'UACDDDD se fait donc le porte-parole d'une centaine d'associations dans le District, sur ses marges, et dans d'autres localités maliennes<sup>8</sup>. Aux réponses des autorités par des solutions considérées comme « de colmatage et de bricolage », la mobilisation rétorque en faisant l'inventaire de « risques de clochardisation et de banditisme » qui affectent désormais toute la zone périurbaine.

## Conclusion

- 54 Déguerpis des villes et déguerpis des champs : la boucle du « Grand Bamako » qui se dessine ainsi à travers la pression et la conflictualité foncières est bouclée en mars 2012, quand la dernière manifestation de protestations s'est tenue dans la capitale, à la veille du

putsch militaire qui a placé le Mali dans une profonde crise nationale. Les mobilisations sociales n'ont repris qu'en 2014, mais sur la même base reliant l'urbain et le rural dans un continuum de frustrations foncières et d'interpellations des gouvernants.

- 55 Par delà ces chroniques des litiges et des retours politiques qu'ils suscitent dans une action publique faible, le cas de Bamako témoigne plus généralement des changements d'occupation du sol qui se jouent à une échelle élargie dans bien des capitales africaines. Face aux effets combinés de la libéralisation économique et des compétitions électorales, les régimes de faveurs et de service clientéliste se recomposent sous un jour débridé, et en suscitant plus de discriminations sociales que de redistribution des rentes de pouvoir. Trois séries d'autorités centrales, déconcentrées et décentralisées, naviguent ainsi à vue entre de petits attributaires du domaine privé de l'État, fragmentés par leur attachement à la propriété, et des annonces d'investissement urbain qui semblent justifier de plus grosses aliénations du sol mais ne débouchent guère sur les équipements escomptés.
- 56 C'est dire si les termes d'accaparement et de spoliation, qui se banalisent dans cette gestion urbaine chaotique, requièrent prudence d'analyse. Des pouvoirs villageois qui se sabordent eux-mêmes en mitant leurs patrimoines coutumiers ; des pouvoirs municipaux minés par les relations d'interconnaissance ; un pouvoir urbain sans stratégie territoriale, et finalement inféodé au pouvoir d'État : un recul s'impose en effet au défilé des termes de référence de la « bonne gouvernance » dont ces villes sont devenues le réceptacle dans la dernière décennie de coopération internationale. Bamako en particulier n'en est pas à sa première expérience de suspension administrative des ventes de terrain, ni aux premières promesses de clarification du marché par l'outil du cadastre urbain. L'histoire centenaire de son étalement spatial ne cesse en réalité d'éprouver des cycles de d'emballement et de restriction des morcellements fonciers.
- 57 Pour l'heure, on retient de la conjoncture récente qu'elle fait voler en éclat la vision globalisante des populations qui a eu long cours dans l'héritage colonial africain. La gestion urbaine multiplie au contraire les catégories du foncier « gagnant » ou « perdant » dans une société qui se perçoit de plus en plus comme inégalitaire. L'accès à la propriété et les injustices de la propriété se jouent ainsi, sur un mode segmenté, entre des figures de bourgeois et de chefs traditionnels, entre des « notables devenus cupides » et les « impatiences d'une jeunesse montante », entre les attentes de nouvelles classes moyennes et les nouvelles insécurités des élites urbaines.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Ba M.F., Bertrand M., 2015, « Mesures démographiques et politique du logement dans la capitale malienne : un programme social au regard des pratiques résidentielles bamakoises », in Antoine Ph., Adjamagbo A. (éds.), *Démographie et politiques sociales*, Paris, Association Internationale des Démographes de Langue Française, Colloque International de Ouagadougou 12-16 novembre 2012, Url : <https://www.erudit.org/livre/aidelf/2012/004111co.pdf>.

Bertrand M., 1999, *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise*, Paris, Prodig-CNRS, Grafigéo n°8.

- Bertrand M., 2003, « Mondialisation, marché foncier et dynamique sociale à Bamako, Mali », in Osmont A., Goldblum Ch. (dir.), *Villes et citadins dans la mondialisation*, Paris, Karthala-Gemdev, 151-167.
- Bertrand M., 2011, *De Bamako à Accra. Mobilités urbaines et ancrages locaux en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala.
- Bertrand M., 2014, « Ni compétitives, ni justes, alors quoi ? Métropoles ouest-africaines et circulation mondialisée de modèles urbains », in Le Blanc A, Piermay J.-L., Gervais-Lambony Ph., Giroud M., Pierdet C., Rufat S. (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Paris, Presses universitaires de Paris Ouest, 355-376.
- Betzema B., 2013, *Fighting against urban land grabbing. An analysis of social mobilization in slum areas of Nairobi, Kenya*, Mémoire de master, University of Amsterdam.
- Charles-Domine J., 2012, *Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation*, Thèse de doctorat de géographie, Université d'Aix-Marseille.
- Choplin A., 2006, « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott (Mauritanie) », *Annales de géographie*, n°647, 69-91.
- Denis E., Moriconi-Ebrard F. (éds.), 2011, *Africapolis. Urbanization Trends 1950-2020. A Geo-statistical Approach. West Africa Analytical Report*, Paris, e.geopolis, AFD, Url : [http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/BT/Africapolis\\_Final-Report\\_EN.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/BT/Africapolis_Final-Report_EN.pdf).
- Diop D., 2013, « La problématique de l'accès au foncier à Dakar », in Raynaud M.M., Diop D., Simonneau Cl. (eds.), *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone*, Montréal, Éditions Trames, 69-91.
- Djiré M., 2006, « Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali. Les avatars d'une procédure (nécessaire ?) », *Colloque international : Les frontières de la question foncière. Enchâssement social des droits et politiques publiques*, 17-19 mai 2006, Montpellier, IRD. [https://www.mpl.ird.fr/colloque\\_foncier/Communications/PDF/Djire.pdf](https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Djire.pdf)
- Fourchard L. (dir.), 2007, *Gouverner les villes d'Afrique. Etat, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, Karthala-CEAN.
- Klopp J.M., 2008, « Remembering the Destruction of Muoroto: Slum Demolitions, Land and Democratisation in Kenya », *African Studies*, Vol. 67, n°3, 295-314.
- Le Bris (éd.), 1999, « La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public », *Politique africaine*, n°74, 6-12.
- Le Tellier J., Iraki A. (coord.), 2009, *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*, Paris, L'Harmattan.
- Leclerc-Olive (dir.), 2006, *Affaires locales. De l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Paris, Karthala-GEMDEV.
- Piermay J.-L., 1993, *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan.
- Roy A., 2005, « La société civile dans le débat politique au Mali », *Cahiers d'études africaines*, n°178, 573-584.
- Signoles P. (dir.), 2010, « Faire la ville en périphérie(s) ? Territoires et territorialités dans les grandes villes du Maghreb. Eléments de synthèse FSP », *Cahiers d'EMAM*, n° 19.

## NOTES

1. Les commentaires apportés après le retour à l'ordre constitutionnel malien, n'invalident donc pas les analyses exposées dans ce texte lors de la 13<sup>ème</sup> Conférence N-Aerus de novembre 2012.
2. Un résumé de ces affaires se trouve en annexe du texte de communication à la Conférence N-Aerus [-http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2012/PDF/N-Aerus\\_XIII\\_Bertrand\\_Monique.pdf](http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2012/PDF/N-Aerus_XIII_Bertrand_Monique.pdf). L'ensemble est traité selon une commune grille d'analyse des lieux de référence, des protagonistes et des recours mobilisés au fil de ces conflits.
3. Remplaçant le précédent code de 1986, il soumet les lotissements des collectivités décentralisées à l'approbation de leur tutelle administrative. Un maire ne peut donc disposer que des domaines qui lui sont administrativement affectés aux fins de morcellement, et non du simple agrément que lui signifieraient des propriétaires coutumiers. Dans la pratique, de nouvelles sociétés immobilières s'introduisent comme tiers des dispositions réglementaires pour y négocier une indemnisation des coutumiers ou au contraire les court-circuiter à leur seul profit.
4. Interview du journal *Canard déchainé*, 6 juillet 2011 : [http://malijet.com/les\\_faits\\_divers\\_au\\_mali/33674-communes\\_de\\_djalakorodji\\_safo\\_et\\_sangar\\_bougou\\_les\\_populations\\_e.html?print](http://malijet.com/les_faits_divers_au_mali/33674-communes_de_djalakorodji_safo_et_sangar_bougou_les_populations_e.html?print).
5. Après l'ACI, la société anonyme Immobilière Franco-Africaine Baco naît en 1995, construit 800 logements en 14 ans et réalise plusieurs centaines de ventes de terrains. Mais ses activités dans la Commune IV déclenchent une instruction judiciaire pour mauvaise gestion et favoritisme financier de la Banque malienne de l'Habitat : la société a reçu de gros crédits en oubliant d'inscrire ses titres fonciers au registre des hypothèques. La SIFMA (Société Immobilière et Foncière du Mali) dont il sera question plus loin naît quant à elle en 2002. Elle se prévaut d'emblée d'un grand professionnalisme en s'attachant à la politique présidentielle des logements sociaux avant de s'orienter vers des clientèles plus aisées. En 2009, elle compte ainsi près de 2 600 logements réalisés. La plupart des sociétés immobilières nées dans la dernière décennie ne s'occupe pourtant que d'activités foncières et n'exécute pas réellement de programmes immobiliers.
6. Entretien au journal *L'Indépendant*, 20/10/2010, puis dans *L'Enquêteur*, 19/10/2012. Depuis 2010, les activités et procès de la société font l'objet de plusieurs dizaines d'articles, souvent polémiques, dans la presse malienne.
7. Quotidien *L'indicateur du renouveau* 27/10/2010.
8. <http://www.no-vox.org/spip.php?article247&lang=fr> ; <http://www.uacdddd.org/>

## RÉSUMÉS

La crise institutionnelle de mars 2012 a révélé au Mali une crise politique plus générale, dont la gouvernance de la capitale offre une illustration sensible après plus d'une décennie de décentralisation. Avec aujourd'hui deux millions d'habitants, Bamako manifeste de vives tensions d'appropriation et d'usage : non seulement sur les espaces publics du District, mais aussi sur les réserves foncières des communautés coutumières et des communes rurales nouvellement constituées sur les périphéries urbaines. La pression foncière et la spéculation change en effet

d'échelle au début des années 2000.

A l'appui d'une sélection de conflits suivis localement, de plus en plus souvent portés en justice, l'article analyse la confrontation d'intérêts privés, d'acteurs communautaires et publics dans un contexte de libéralisation économique et de faiblesse institutionnelle. Il montre également la continuité d'une gestion clientéliste du sol qui s'est recomposée dans le régime multipartiste de la Troisième République malienne. Corruption et malversations autour de poches foncières ou de plus vastes terrains voués au mitage concourent à décrédibiliser le politique au moment où celui-ci semble dédié de l'extérieur à la promotion de nouveaux partenariats et concertations. Ces débats vifs et rapports de forces sur la mobilisation du sol et la sécurité de la propriété montrent une société dans laquelle les inégalités sociales progressent vite et s'expriment de plus en plus ouvertement dans des actions collectives de protestation.

The institutional crisis of March of 2012 in Mali has revealed a more global political crisis that the governance of the Malian capital illustrates after more than a decade of decentralization illustrates well. With two millions of inhabitants, Bamako expresses sharp tensions of appropriation and use on its last public spaces within the administrative limits of the city, but also outside the District on land owned by local communities or claimed by the authorities of new rural municipalities settled on the urban fringe. The scale of land pressure and speculation indeed changes from the 2000s.

Based on a fieldwork and a selection of conflicts, more and more often carried in justice, the article analyzes the confrontation of private interests, customary rights and public stakeholders, in a context of an economic liberalization and an institutional weakness. It also shows the continuity of a clientelist management of the land resource, which is recomposed by the multiparty rule during the Third Republic of Mali. The corruption and embezzlements on small or wider areas dedicated to the urban demand, contribute to discredit politics at the time they should be dedicated, according to number of international agendas, to the promotion of new partnerships and inclusive participation. These fights and shows of force on land properties and security of tenures basically show that social inequalities progress quickly in the urban society and express themselves more and more openly through collective protests.

## INDEX

**Keywords** : urban sprawl, land market, decentralization, public-private partnership, conflicts

**Mots-clés** : étalement urbain, marché foncier, décentralisation, partenariat public-privé, conflits

## AUTEUR

**MONIQUE BERTRAND**

Institut de recherche pour le développement, CESSMA – UMR 245, monique.bertrand@ird.fr