

**Assemblée Générale du CODESRIA
Maputo Déc. 2005**

<p>L'AFRIQUE A L'EPREUVE DE LA DÉCENTRALISATION : Les enjeux de la transformation foncière cas du Mali</p>
--

Bakayoko Issa

Doctorant

Mail: bakuscoumba@yahoo.fr

Institut für Ethnologie und Afrikastudien
Johannes Gutenberg Universität Mainz
Germany

Résumé :

Vouloir transformer le statut du foncier africain au travers de l'approche néo-institutionnelle économique entraîne des interventions gouvernementales qui causent beaucoup plus de complexification de la gestion foncière. Cette approche se caractérise par la matérialisation de la propriété privée qui ne tient pas compte des aspects socioculturels de la propriété coutumière.

En Afrique sub-saharienne, les premiers travaux de recherche sur le foncier ont été sectoriels si bien que le foncier périurbain n'ait pas fait l'objet d'importantes études et pourtant c'est le meilleur lieu d'observation de la transformation foncière. Les hypothèses développées dans ces études ont conduit les pays africains à des réformes successives sans aboutir à l'objectif fixé d'une matérialisation des propriétés foncières traditionnelles.

Qu'il y ait de doutes dans ces hypothèses ou non, le système foncier africain n'est pas stable et évolue en fonction de ses aspects socioculturels, économiques et politiques (Lund, 2000). A cet effet, les populations réagissent aux interventions gouvernementales (Boujou, 2000) à travers leurs réalités locales et leurs intérêts. Tel est le cas de la décentralisation en Afrique où les populations et les autorités étatiques se trouvent dans une situation de confusion car les processus de la décentralisation n'ont pas eu un ancrage socioculturel si bien que les transferts de compétences et des prérogatives aux collectivités territoriales, nécessaires pour la responsabilisation, tardent beaucoup. Plus d'une décennie, c'est le statu quo et de distanciation entre les différents acteurs de l'espace décentralisation et de démocratisation africaine. Le milieu périurbain constitue un espace d'observation de ce dysfonctionnement institutionnel et structurel que nous voulons démontrer dans une étude de cas au Mali.

Le périurbain, étant une zone de transition foncière, constitue un lieu de confrontation de deux logiques (rurales et urbaines) pouvant aboutir à la transformation du foncier local. Ici, à travers leurs comportements, les populations mettent à profit les discordances des textes législatifs et administratifs pour mieux se positionner face à l'Etat situé à l'interface de la globalisation ou mondialisation et la gouvernance locale prônée par la décentralisation dans les pays africains. L'empilement des institutions créant une confusion, le développement de la valeur marchande du foncier, le rappel de la conscience historico-culturelle et l'extension des grandes villes sont des facteurs catalyseurs des stratégies des différents acteurs dans un espace de pluralisme normatif. Cette situation rend très difficile la gestion des grandes villes si bien qu'on observe maintenant une confrontation des différentes autorités (traditionnelles, administratives, politiques) qui sont toutes interconnectées et interdépendants. En effet, on peut bien s'attendre, malgré des résultats mitigés de la lutte contre la pauvreté et le processus actuel de la globalisation, à l'accroissement de la population dont une bonne partie sera installée dans des zones périurbaines en manque d'infrastructures publiques socioculturelles et sanitaires.

Introduction

À l'état de déliquescence de la majeure partie des Etats africains, ont été proposées la démocratisation et la décentralisation comme conditionnalités d'aides des institutions financières de Bretton Woods (Fonds Mondial International et la Banque Mondiale). Partant de cela, les bailleurs de fonds fondent de grands espoirs que les pays en développement peuvent créer des conditions favorables au développement économique et à une gouvernance démocratique en décentralisant leurs structures de gouvernement (Bierschenk, 2005b:3). La restructuration, aussi bien de fond que de forme, des Etats africains (Kasse, 1998 :6-13) s'est imposée sous deux formes. La première est économique à travers le programme d'ajustement structurel (PAS) qui est devenu l'outil indispensable pour la maîtrise des décisions économiques et financières stratégiques. La deuxième est politique et concerne la bonne gouvernance émanant de la démocratisation et de la décentralisation dont la manifestation serait une participation de toutes les forces vives de la nation. Cette forme de restructuration pose la problématique de l'ancrage du fonctionnement de l'Etat en Afrique (J-P Mbwebwakalala, 1994; E. Le Roy, 1997 :153-160). Dans cette partie du monde, l'Etat apparaît au singulier, du fait que la plupart des pays ont adopté la forme d'Etat dominant par rapport à la nation malgré la pluralité ethnique. A cet effet, les processus de démocratisation et de décentralisation ont eu des évolutions différentes.

En fait, les internationales avaient considérée la démocratisation et la décentralisation comme une panacée pour la crise que les Etats des pays sous développés rencontraient, contrairement aux chercheurs qui émettaient des réserves sur l'opérationnalisation du processus de décentralisation à cause des enjeux de transfert des compétences des centres vers des collectivités territoriales autonomes (Bako-Arifari et al, 1998 :2 ; Laurent et al, 1998). De la vision des institutions, la décentralisation apparaît comme un facteur de limitation des dépenses de l'Etat africain et est sensée assuré une participation au développement de la population (Laurent et al, 1998). C'est la vision macro-économique qui met en avant le critère de faisabilité et ne se pose pas assez d'interrogations sur la dynamique interne et externe des populations face aux changements de l'environnement institutionnel. C'est la raison pour laquelle, des chercheurs (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998) avaient considéré la décentralisation comme un objet d'investigation des sciences sociales. On retient quelques questions d'entre-elles. Comment ce changement s'opérait ? Dans quel domaine ? Quels sont les acteurs ? Des années après la mise en place des différents processus de la décentralisation surgissent des réactions, des comportements des acteurs et les impacts de l'environnement. Après des études en Afrique aussi bien qu'en Europe, le constat est que le processus de décentralisation initié au niveau supérieur se manifeste autrement en milieu local qui a fait l'objet de peu d'études empiriques (Bierschenk, 2005b :1-4).

Les populations locales ont une autre conception de la légitimité des structures étatiques car elles pensent plutôt à l'antériorité des structures locales par rapport à l'Etat. Par contre les élites africaines pensent le contraire de par la conception que l'Etat et ses outils de gestion peuvent entraîner la construction de la Nation qui est aujourd'hui plurielle. Ainsi, toute la problématique des processus de démocratisation et de décentralisation est la compréhension de la dynamique des populations à travers l'organisation politique (Le Roy, 1997) qui se répercute sur le fonctionnement au quotidien de l'Etat. Or, c'est le dysfonctionnement de l'Etat qui est plus important en comparaison avec les questions son existence, son essence ou sa définition (Olivier de Sardan, 2003) dans le cas de l'Afrique. Cela montre qu'il faut bien revoir les hypothèses d'études sur l'Etat en Afrique et aussi les hypothèses sur la sécurisation foncière (Lund, 2000) afin d'entraîner une participation constructive des populations locales. Lund évoque explicitement que :

« ...l'une des questions au cœur du régime foncier au Sahel d'Afrique occidentale est décrite comme la confrontation et l'interaction entre les régimes

fonciers de droit coutumier et le droit foncier moderne ou officiel (IIED, 1999; Lund, 1998: 9-19). Toutefois, la proposition selon laquelle il existe deux domaines, le “ moderne ” et le “ traditionnel ”, masque une réalité historique et sociopolitique bien plus complexe. » (Lund, 2000: 5)

Cette réalité historique et sociopolitique est la tradition interne des sociétés africaines qui semble avoir été mise en marge dans l'exécution des programmes de réformes foncières (Ouédraogo, 2003). Raison pour laquelle, Lund (2000) évoque la mise en cause des hypothèses des institutions financières et de développement en ce sens que celles-ci oublient les réalités intérieures du foncier africain pour engager un développement et que la propriété foncière engendre la sécurité et l'investissement. En fait, ces institutions internationales avancent des approches néo-institutionnelles et néo-libérales pour la sécurisation foncière comme une des bases du développement, alors que depuis plus de deux décennies, ces approches n'ont pas produit les attentes espérées. Par exemple, les cas ivoirien, béninois, guinéen et burkinabé sont édifiants à cet égard où les plans fonciers ruraux (PFR) de ces pays ont été interrompus soit pour des raisons financières dues au retrait des bailleurs de fonds ou soit pour des raisons de problèmes d'incompatibilité entre les finalités des programmes et les réalités locales (Chauveau, 2003). Ces réformes foncières dans ces pays ont eu lieu à l'absence de la mise en pratique du processus de la décentralisation à différents niveaux. Peut-être que si ces niveaux de collectivités territoriales étaient en places, les réformes foncières auraient des résultats satisfaisants ? Difficile de se prononcer la dessus à cause du niveau du processus de la décentralisation dans ces pays au moment des faits. Par contre, au Mali où la décentralisation est mise en pratique depuis 1999 sur toute l'étendue du territoire, une étude du processus de réforme foncière peut être intéressante lorsque l'on observe les acteurs dans une pluralité institutionnelle.

Ces réformes foncières ont toujours eu des applications différentes sur le terrain, qu'il soit en milieu rural ou urbain. Si le cas du premier a fait l'objet de nombreuses études depuis très longtemps, le second n'a pas autant été exploré. En tout cas, dans ce domaine, les études ont été beaucoup plus sectorielles, sous le prétexte des conditions du milieu (rural et urbain). En milieu urbain, l'application du droit foncier moderne était plus importante qu'en milieu rural où ce sont les droits fonciers coutumiers qui s'observent. En effet, une investigation en milieu périurbain est très peu surtout dans le cadre actuel du processus de décentralisation qui laisse apparaître une confusion dans la fonctionnalité du processus. C'est le constat que peut être fait aujourd'hui du processus de la décentralisation. Après un premier mandat de 5 années (le deuxième mandat est en cours), les différents acteurs (administration, les collectivités territoriales, les autorités villageoises) se demandent de leurs espaces de responsabilités et de pouvoirs. Si ces espaces de responsabilités sont bien spécifiés pour les différentes institutions, des pouvoirs restent encore à transférer aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation ; ce qui laisse les acteurs, surtout les locaux, dans un flou institutionnel. Ce manque de pouvoir rend très difficile la gestion des affaires locales par les communes qui sont déjà confrontées au problème de légitimité face aux autorités locales dû surtout au concept donné à la décentralisation. Partant de ce concept, les populations ont pensé au retour du pouvoir à la maison ou retour de commandement à la maison en langue bambara : « *mara ka segui so* ». Ce discours, dans le temps avait fait l'objet de critiques que Zobel (2004) résume dans son article « Décentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain: le cas des communes maliennes » comme suit:

Ainsi pour Coulibaly (1993:12)¹, un conseiller présidentiel, le caractère vertical d'une décision administrative de transférer des pouvoirs et des compétences au niveau local ne peut pas être modifié par la multiplication des

¹ In Zobel 2004

connexions horizontales de dialogue et de participation. Pour le chercheur Beridogo (2002:5)² on voit derrière le mythe de la réconciliation avec le passé la nécessité «de trouver une réponse aux crises sociales qui secouaient le Mali, notamment la rébellion touarègue qui sévissait au Nord depuis 1990 et les revendications paysannes consécutives à la révolution de mars 1991». Beridogo (2002:6) constate d'ailleurs que les intellectuels ont été largement exclus du travail de la MDD et rappelle les divergences entre le parti au pouvoir et l'opposition dont certains partis ont préféré un processus plus prudent et graduel partant d'une simple transformation des arrondissements en communes. Une fois l'expérience acquise en matière de décentralisation, d'autres communes pourraient naître de ces entités. (Zobel, 2004:6)

Ces critiques ont été faites surtout à partir du caractère prédéfini de la décentralisation conçu par les élites politico-administratives et non du résultat des revendications de la base. Dans ce sens, la décentralisation apparaît comme une «logique institutionnelle». Cette logique, adoptée pour les institutions internationales et de coopérations bilatérales, constitue la problématique du processus de décentralisation sur le terrain. Les acteurs, selon leurs intérêts, font des choix dans une pluralité institutionnelle; ce qui ne rend pas facile la gestion locale. C'est cet aspect que nous voulons présenter dans cet article basé sur un programme de lotissement en milieu périurbain bamakois.

1. Problématique du programme de redressement:

Au même titre que de nombreuses autres villes africaines, la politique nationale d'urbanisation du Mali n'arrive pas à s'adapter aux différentes formes d'occupation spatiale et à la transformation sociale qui se produit sur le terrain. La politique nationale avait comme objectif, dans les premières années de l'indépendance, la maîtrise totale de l'urbanisation des zones périurbaines. Cet objectif avait été arrêté sans tenir compte ni des stratégies des populations ni de la représentation qu'elles avaient quant à la relation avec la terre. En effet, les premières politiques d'urbanisation, d'inspiration occidentale, considéraient la terre comme un objet à traiter physiquement. De ce point de vue, l'organisation physique, l'apparence était l'aspect le plus important. Ceci était contraire à la considération locale, selon laquelle la terre est plus qu'un simple objet. Elle est une chose ayant une signification sociale, pouvant montrer des relations que l'homme pouvait avoir avec la terre (Le Roy, 1996). Ainsi, face à la logique d'instrumentalisation de la terre par le gouvernement, s'oppose la logique de patrimonialité foncière en milieu local. Ils se développent aux deux extrêmes, de part et d'autre, des stratégies d'accaparement, de substitution, de faits accomplis, de répression (déguerpissement, exclusion, expropriation et recasement) et d'anticipation. Ces constats caractérisent les différentes politiques nationales d'urbanisation depuis l'indépendance du Mali en 1960.

Le changement de régime intervenu en 1991, à travers une révolution populaire, a également changé les relations entre la population et l'appareil d'Etat en ce sens que ce dernier ne cède que sous une pression sociale, professionnelle ou catégorielle. Cette logique s'est développée après ce changement avec l'escalade des revendications d'ordres multiples, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural (Djiré, 2004). Enfin, l'appareil d'Etat dut faire face à la pression du monde rural qui demandait la relecture des textes fonciers, forestiers et pastoraux. La résolution de ce dernier conflit a abouti au changement du mode d'intervention des services des eaux et forêts : en passant du mode d'action répressive au mode d'appui

² in Zobel 2004.

conseil, quant à la gestion des ressources naturelles, du moins dans le cadre des lois et décrets de la décentralisation.

Ainsi, après le changement, l'autorité de l'Etat apparaît très affaiblie, laissant se développer des comportements anarchiques très fréquents en dépit des réglementations en vigueur. Tel est le cas, déjà bien avant le changement du régime, de l'occupation inopinée par le truchement soit du droit foncier coutumier, soit du droit foncier moderne. Après 1991, le phénomène a été renforcé par l'ouverture du marché de l'immobilier proposant des terrains de valeur marchande aux individus ayant des revenus importants (Bertrand, 2002)³. Face à cette situation qui frise la discrimination, seules quelques timides réactions gouvernementales ont cherché à remédier à ce déséquilibre comme « *Sauvons nos quartiers* » et des cas « tolérés » par les services publics (Rondeau, 2000 :3). La population a ainsi développé des stratégies de skating, d'occupation spontanée, de "*Sonsoribougou*". C'est une réaction de la population face aux politiques nationales d'urbanisation afin que leurs préoccupations puissent être prises en compte dans la nouvelle politique de décentralisation. Cela n'est pas surprenant car l'« Etat fabrique des lois qui sont faites pour ne pas être respectées » (Rondeau, 2000 :2) depuis la deuxième République. Finalement des filières de spéculations se sont développées aussi bien du côté de l'administration que de la population qui est qualifiée d'informel. Soulignons ici qu'il faudrait du formel pour définir l'informel. Bref, les deux formes d'occupation, selon les règles étatiques (formelles) ou les règles coutumières (informelles) existent bien et sont connues au niveau de tous les usagers du foncier. Le paradoxe est que ce sont les pauvres qui sont marginalisés. Mais ces derniers ont aussi leur répondant auprès des autorités traditionnelles et de la jurisprudence de la gestion foncière normative. A cet effet, ces différents usagers du foncier jouent sur les différents registres de la légitimité et de la légalité des pouvoirs domaniaux et fonciers et cela selon les différents régimes. Actuellement, ces enjeux se jouent dans le cadre du processus de la décentralisation où un nouveau champ de politique est ouvert aux différentes collectivités territoriales, dénuées de pouvoirs nécessaires à la gestion du foncier. Tous les pouvoirs fonciers restent dans les mains de l'Etat (Roche-gude, 2001 : 13-32). Par ailleurs, il se pose d'énormes difficultés à ces collectivités territoriales, car elles ne possèdent même pas un domaine foncier bien défini, à plus forte raison aucun des pouvoirs nécessaires à leur gestion (article 58 de l'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code Domanial et Foncier du Mali). C'est pour dire qu'aucune collectivité territoriale ne possède un domaine privé immobilier alors que le foncier reste le lieu d'expression de légitimité et de légalité des pouvoirs des collectivités locales.

Pour remédier à cette situation, dans le cadre de la décentralisation, la déconcentration administrative, commencée depuis la deuxième République, est élargie aux collectivités locales. Il ne s'agit cependant pas d'une décentralisation accompagnée d'un transfert des pouvoirs, des prérogatives et des ressources économiques nécessaires. Dans cette configuration des pouvoirs où des ressources manquent, l'Etat reste maître du jeu, mais son pouvoir reste également écartelé, dans le cadre de la décentralisation, entre la légitimité et la légalité dans le local. L'élargissement de la déconcentration administrative aux collectivités locales, qui est normative et légale, manque de légitimité ou rencontre des problèmes de légitimité auprès des populations. Par conséquent, les différentes institutions engagées dans le processus de la décentralisation jouent au jeu de cache-cache et personne ne veut prendre de responsabilité. C'est ce que nous essayons de présenter en prenant l'exemple de trois villages de la commune du Mandé engagés dans un programme de lotissement qui s'y déroule. Ce programme ressort du devoir de l'Etat mais a été initié par les populations villageoises.

A la mise en place des conseils communaux en 1999, annonçant le début de la phase active du processus de décentralisation et de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, l'occupation de l'espace périurbain présente une nouvelle structuration, suite à

³ Une conférence tenue en nov. 2002 au centre culturel Djoliba à Bamako.

l'implication des élus locaux (nouvelle institution) et à la revitalisation des pouvoirs locaux (chefferie villageoise, gestionnaires des terres, autres chefferies). Aux environs de Bamako, les cas des communes du Mandé, de Sangarébourgou et Dialakorodji sont dignes d'intérêt à cause de la transformation foncière qui s'y déroule. Un autre cas, loin de la zone périphérique bamakoise, dans la commune de Bancoumana, a révélé que l'urbanisation ne se limite pas seulement aux grandes villes ou aux villes secondaires. Les communes rurales s'essaient à cette nouvelle forme d'urbanisation (lotissement) qui pourrait être un moyen de rendre les terres marchandables et d'affirmer leur pouvoir. Ce développement du phénomène d'urbanisation dans la zone périurbaine, en dépit de l'amélioration du cadre de vie des populations et de la sécurisation foncière, soulève tous les enjeux de la transformation du foncier urbain caractérisé par une propriété privée qui s'oppose au caractère communautaire et communautariste en milieu rural.

Ces logiques ont des conséquences identifiables. Premièrement, cette urbanisation engendre une dynamique d'agglomération qui change fondamentalement et irrémédiablement les paysages de proximité, sur des périmètres peuplés par un nombre croissant d'individus. Le constat peut en être facilement fait aux abords des villes actuellement comme il y a 20 ans. Deuxièmement, l'urbanisation dans la zone périurbaine entraîne une précarité accrue de l'agriculture périurbaine qu'on essaie de développer pour subvenir à la demande croissante des villes. Cette précarité est en relation avec le foncier rural qui régit la plupart des terres de cette zone, car la transformation foncière donnera la primauté au droit foncier moderne. Cela permet l'expropriation des agriculteurs de leur terre. Ces agriculteurs perdent donc leur moyen de production. Troisièmement, les conséquences sont très considérables. Il s'agit entre autre à la croissance du taux de chômage en milieu périurbain, à l'accroissement de l'exode et l'émigration, à la restructuration du puzzle social dans le cadre de la décentralisation.

Nous nous intéresserons à l'ensemble de ces dynamiques et les mettrons en évidence en abordant une étude de programme de redressement/lotissement. Trois villages du milieu périurbain de la commune du Mandé (Kanadjiguila, Mamaribougou et Ntanfra), ont en effet lancé ce programme de redressement. Ainsi, cette étude permettra de vérifier la validité et le cadrage des actes des populations dans le processus de décentralisation, de vérifier les stratégies de financement de ces acteurs et enfin de voir les relations et interrelations dans les articulations des différentes institutions qui ne cessent de se multiplier et de s'empiler. Voici une présentation de ces villages:

Kanadjiguila a longtemps souffert d'une crise de chefferie traditionnelle et de spéculation foncière. A cause de la croissance de la ville de Bamako, ce village est en passe de devenir une zone urbaine. Auparavant, le foncier était dominé presque par une seule famille (chef de village). Actuellement, la mairie y est impliquée pour des raisons administratives, pendant que la population veille à s'approprier la maîtrise du programme de redressement. Dans ce village cohabitent donc les deux types de fonciers.

Mamaribougou est un village caractérisé par l'implication active de la mairie. Sur ce site, il y a deux chefs de village bien que l'un soit reconnu par l'administration. Cette reconnaissance administrative a désigné un chef de village par intérim après le décès du précédent, car le mandat des chefs de village au Mali n'était pas encore arrivé à terme pour lui attribuer le titre officiel. Le nouveau prétendant a été intronisé par l'autorité traditionnelle d'un autre village (Ntanfra), perché sur une colline et se réclamant propriétaire terrien des terres de Mamaribougou. Pourtant, auparavant Ntanfra avait accepté la décision administrative. Un troisième groupe d'acteurs, une association des agriculteurs se disant propriétaire des espaces agricoles du village s'oppose au morcellement de ces terres pour en faire un site d'habitation.

Ntanfra, village dont les autorités traditionnelles se réclament propriétaires des terres de Mamaribougou, est situé sur une colline à plus de 10 km de la zone à réhabiliter.

Cependant, il y possède une zone appelée Djoumédjana. Il est à remarquer que la zone qui lui appartient est plutôt habitée par des étrangers ayant payé leurs lots et non les vrais habitants de Ntanfra. Autre caractéristique, ses terres sont gérées par des neveux du chef de village avec la complicité de certains élus municipaux.

2. Motivation du programme de redressement

L'engouement de la population pour ce programme prend sa source dans le contenu donné au processus de décentralisation, des échecs de la colonisation et des gouvernements postcoloniaux. A cela, il y a, le fait que l'écart entre les dirigeants et la population s'est agrandi au cours des différents régimes successifs depuis la première République. La décentralisation apparaît comme une opportunité de développement à travers une bonne gouvernance (Bierschenk, 2005b :1).

Dans la mise en pratique du processus, les considérations du local n'ont pas été considérées si bien que les populations, après des décennies de mise en marge, essaient de profiter des incertitudes qui existeraient entre les différentes institutions étatiques. Cela est même attribué à l'imperfection des outils législatifs et organisationnels. (M. Kaag. 2001 ; Coquery-Vidrovitch, 1992). Cette décentralisation rencontre des contraintes à cause des expériences vécues (Bako-Arifari, 1998). Plus précisément, en allant au delà des pratiques foncières et des stratégies paysannes, « Les paysans ne prennent pas des décisions de productivité (Okali 1989 in Kaag. 2001) et leurs décisions sont encadrées dans des stratégies plus amples qui dépendent de plus de facteurs que ceux liés à l'agriculture. Les jeux d'ensemble de ces facteurs et la signification qu'en donnent les acteurs déterminent ce qui se passe, et ce qui donne du contenu à des processus en cours » (Kaag. 2001: 22). Tout compte fait, les réactions des sociétés ne sont jamais fortuites face à une situation scandaleuse ou non. On met toujours à profit la mémoire historique aussi bien individuelle que collective avant de réagir aux souhaits ou aux volontés de l'Etat ou d'autres acteurs.

L'histoire de l'urbanisation est constituée de successions de stratégies de contournement des droits étatiques très souvent exigeants par rapport aux aspirations des populations (Rondeau, 2000 ; Rochegude, 2001, G. Massiah et al, 1988). Les premières Républiques ont cultivé l'exclusion. La domanialisation a été instituée, entraînant *ipso facto* le dualisme juridique dans la gestion foncière.

Pour revenir au point de départ, le programme de redressement, dont il est question, est une réaction au processus de décentralisation et d'extériorisation des antécédents accumulés dans le processus d'urbanisation et d'accès à la terre en milieu périurbain. Dans la zone d'étude, la population dépasse 5.000 habitants mais leurs maisons ainsi que leurs terrains ne sont pas des propriétés reconnues, au regard du droit foncier malien d'inspiration occidentale. Ces lots à usage d'habitation sont des attributions traditionnelles qui sont reconnues par le nouveau CDF de 2000 mais ne constituent pas une propriété si elles ne sont pas enregistrées. Enfin, dans le but d'assurer une sécurité foncière de ces maisons, le programme de redressement a été initié, créant ainsi une « arène » mettant tous les acteurs du pouvoir et du foncier en confrontation. Ainsi, la transformation dans le milieu périurbain n'est pas seulement physique, caractérisé par l'occupation des domaines agricoles par les domaines d'habitats, elle est aussi sociale et institutionnelle.

3. Programme de redressement et la décentralisation

La décentralisation existe aujourd'hui au Mali, mais sous quelle forme ? En dépit de l'enthousiasme de son lancement en 1993, le processus présente deux logiques différentes entre les institutions impliquées (anciennes et nouvelles). Actuellement, on observe plutôt une « décharge de l'Etat sur les collectivités territoriales » qui doivent assurer leur

développement. L'Etat reste cependant «gourmand» des ressources et des prérogatives (Kaag. 2001 : 18). Dans cette nouvelle vision de la décentralisation, les communautés locales se créent des moyens, qui leur sont propres, afin de trouver une solution aux difficultés auxquelles elles sont confrontées. Ces moyens sont parfois en contradiction avec les règles étatiques si bien qu'il se produit une confrontation entre l'administration et les populations. Les difficultés en question sont en fait des lacunes entre les deux logiques que les communautés locales mettent à profit dans leur démarche de réappropriation du processus (Bierschenk, 2005b). Elles posent par conséquent des actes pour leur propre sécurité contre l'Etat. Ainsi, entre la logique de désengagement de l'Etat et celle de réappropriation de la décentralisation par les collectivités locales, se situe le programme de redressement du milieu périurbain dans la commune du Mandé. Cet acte posé par les populations vise à assurer la sécurité de leurs maisons ainsi que de leur terrain.

Cette initiative de la communauté locale est-elle conforme au processus de décentralisation ? Pourquoi tant d'engouement à la participation de la communauté ? Comment sont les rapports entre les différents acteurs ? Où se situent les responsabilités (situation des responsabilités, légitimité des pouvoirs et des actes) dans une arène foncière très dynamique ? Telles sont les questions qui peuvent être posées après le premier mandat (1999-2004) des conseils communaux. Notre intention n'est point ici de faire une évaluation, mais plutôt une description et une analyse de la dynamique sociale dans la transformation foncière.

3.1. Question de conformité du programme au processus de décentralisation et participation des populations

Etant donné que la décentralisation est un processus devant assurer la libre administration des collectivités territoriales (Loi n°93-008 du 11-02-1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et loi n°95-002 du 20-09-95 portant code des collectivités territoriales en République du Mali), les décisions ou actes doivent trouver un ancrage dans la vision des populations du processus de décentralisation. En fait, les autorités traditionnelles doivent être associées au développement de leur localité et cela est précisé dans les lois et décrets de la décentralisation. Par exemple, avant de prendre des décisions, le chef de village doit réunir d'abord son conseil villageois. Il en va de même pour la mairie et les chefferies villageoises qui doivent rapporter la volonté de leurs populations au plan du développement local. Cela est en fait le point de vue de la décentralisation.

Dans le programme de développement communal élaboré par le premier conseil municipal (1999-2004) de la commune du Mandé, la situation foncière avait été retenue pour se prémunir contre l'extension de la ville de Bamako, mais le financement leur faisait défaut. A cet effet, des initiatives de recouvrement des taxes sur l'exploitation des ressources naturelles ont échoué à cause de l'absence d'une police municipale ou nationale et de l'incivisme des populations concernées. A cela, il faut ajouter, le factionnalisme (Blundo, 1998) au sein du conseil communal empêchant une cohérence dans les activités municipales. Puis après de longues années d'insécurité foncière accompagnée de fausses alertes de régulation foncière, les populations ont initié ce programme, afin d'accélérer la sécurisation de leurs terres. L'initiative était salutaire, mais elle ne pouvait se réaliser sans l'implication du conseil municipal. C'est ainsi que les autorités traditionnelles des trois villages initiateurs l'ont mis sous le contrôle de la mairie, de la sous préfecture et de la préfecture comme le veut la hiérarchie administrative. L'implication de ces autorités donne clairement un aspect officiel au programme. Donc, l'idée est bien venue des populations face à la situation foncière précaire. La situation pouvait en effet être mise en cause par le régime foncier de l'Etat gangrené par des agents véreux et par un CDF (2000) qui a reconnu seulement le régime coutumier du foncier. Ainsi, pour remédier à cette situation, et au lieu de voir cette idée

germer plus «haut», c'est la «base» qui l'a poussée, en mettant l'ensemble de la chaîne des institutions devant le fait accompli. Dans la logique, la mairie, la sous-préfecture et la préfecture doivent consulter les collectivités locales afin d'obtenir leur adhésion à un tel programme. C'est l'inverse qui s'est produit après que les populations locales ont conçu ce programme à la base. Cette situation est-elle contraire à la décentralisation? Je dirai non, mais faudrait-il encore que l'administration étatique puisse la comprendre. Dans la pratique actuelle du processus, on se rend compte que même si le « haut » (l'Etat – municipalité du Mandé) avait l'initiative dans son programme de développement, la prise en charge constituerait un grand handicap.

Le programme du Mandé n'est pas encore arrivé à terme à cause des dysfonctionnements au sein du conseil communal et de la préfecture de Kati où le programme a été utilisé à des fins spéculatives et électives (échéances de mai 2004). D'où la question suivante: pourquoi ce programme n'a-t-il pas produit le même engagement des populations au niveau de la préfecture de Kati et de la mairie de la commune du Mandé? Il se peut que, l'idée étant venue des collectivités locale, la mairie rencontre des difficultés à maîtriser le programme. Cela induirait le rétrécissement de sa marge de manœuvre spéculative foncière. La mobilisation, dont on a parlé, peut être un indicateur très important des relations entre les différentes institutions de la décentralisation. La mobilisation peut bien varier selon que l'initiative vienne soit de la population, soit de la municipalité, parce que cela fait allusion à la légitimité de l'activité aux yeux des acteurs. Un projet parachuté trouve péniblement, sauf coïncidence, la même légitimité qu'un projet ayant pris naissance au sein même de la communauté (Olivier de Sardan, 1998: 87 ; Boutinot, 2001: 32). En conséquence, plus la légitimité est reconnue dans la communauté, plus la mobilisation devient importante et plus les acteurs s'engageront dans la prise en charge et l'animation des activités du projet. A cet effet, ce programme ayant été initié au sein de la population sur des raisons évoquées, il entraîne une très grande mobilisation des populations concernées.

Cependant, si ce programme était bien perçu dans le but de l'amélioration du cadre de vie des populations, la mairie aurait pu y participer, quitte à déduire en conséquence le prix des lettres d'attribution devant être délivrées par l'administration (la préfecture). Elle n'a même pas daigné en faire la demande ou la proposition aux collectivités. Déjà, cela signale que l'administration et les municipalités gèrent les affaires sans le consentement des populations. Ce comportement exprime une crise de confiance pour la première institution et une crise de légitimité pour la deuxième auprès des populations. Lorsque l'idée surgit au sein des collectivités locales, après avoir fait les constats nécessaires et analysé les intérêts éventuels, le programme a suscité un grand engouement, ce qui a abouti à une organisation des populations au niveau de chaque village intéressé (Commission locale de redressement: CLR). C'est cette organisation qui oblige la municipalité et l'administration à adhérer au programme : lorsque les populations se sont en effet engagées à préfinancer les frais du redressement.

L'initiative venant de la base change la position de retrait ou de négligence des administrateurs exécutants. Donc, il est bien possible de mobiliser les deux côtés (population et administration, en tant que représentant de l'Etat) autour d'un projet de développement qui présente des intérêts concrets pour l'amélioration du cadre de vie des collectivités locales.

3.2. Responsabilités et légitimités des pouvoirs

C. Goislard (1997 :162) affirmait que *«...ce n'est pas le droit qui organise la réalité, que plutôt les acteurs de la ville façonnent et orientent le droit»*. En réalité, le droit foncier conçu par l'Etat n'est légitime auprès de ces utilisateurs que lorsqu'il reflète l'aspiration de la majeure partie des populations. Dans cette affirmation, l'ambiguïté des droits et l'embarras des législateurs sont indexés dans l'application et les conséquences de ces droits. En fait, le

droit ne peut jamais être appliqué si l'adhésion de la population n'est pas acquise. Partant de cette phrase de Goislard, nous nous apercevons que les populations acceptent souvent les droits étatiques contre leur gré, mais sur le terrain la réalité est tout autre (Rondeau, 2000). Les Lois et Décrets du processus de la décentralisation ont été interprétés à leur façon comme "*le retour du pouvoir à la maison*", surtout selon les néo-traditionalistes de l'association *N'Ko* (Kassibo, 1998). A travers cela, les populations essaient d'imprimer leurs points de vue difficilement conciliables avec ceux de l'Etat. A cause du manque de confiance dans les institutions municipales et le point de vue des autorités traditionnelles, la décentralisation apparaît comme un champ de confrontations entre différents pouvoirs ou groupes d'intérêts. Ainsi, la situation des responsabilités et de la légitimité des pouvoirs reste indéfinie. L'affirmation de Goislard ne signifie pas que les droits étatiques ne sont pas justes, mais ils doivent être en rapport avec les problèmes de la société et être appliqués correctement afin d'éviter des cas de jurisprudence.

Dans le programme de redressement, les responsabilités ne sont pas très bien définies en dépit de la reconnaissance des droits coutumiers fonciers par le CDF 2000. Dans les trois villages impliqués, la CRL était stratégique pour la sécurisation des terres et pour les échéances électorales à l'horizon (an 2004) du fait que cette zone est la plus peuplée de la commune du Mandé. Dans ces conditions, assurer la présidence de la CRL en tandem avec la chefferie des villages peut bien servir les stratégies de conquête de la mairie pour les élections municipales qui étaient en vue⁴. Depuis la mise en place de cette commission, la CLR a toujours fait l'objet de démarches des hommes politiques et des personnes qui ont des moyens financiers. Principalement, il s'agit des élus communaux qui préparaient leur réélection en 2004.

Toutes ces explications montrent que ce programme constitue un enjeu majeur dans ces villages à cause de la sécurisation foncière, de la conquête de la mairie ou du village. Du fait que la responsabilité des acteurs ne soit pas définie, les acteurs essaient d'en construire une, nécessaire pour la réhabilitation de la zone. Ainsi, la population villageoise se considère comme le maître d'ouvrage à cause de leur initiative de sécuriser leurs terres. La prise en charge du redressement par une levée de cotisation en dépit de l'incapacité de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, donne aux populations et aux autorités traditionnelles l'impression d'être les responsables de ce processus. Contrairement aux responsabilités des chefs de villages, les autorités municipales et administratives considèrent que la responsabilité pour la gestion du programme de redressement n'est pas à partager au regard du droit étatique.

Ces niveaux de responsabilité ne s'expriment pas de la même façon dans l'exercice de leurs prérogatives. La préfecture se met derrière la mairie pour intervenir, compte tenu des règles de la décentralisation. Pourtant, cette dernière n'a aucun pouvoir d'exécution dans les villages en matière foncière. La mairie se dit cependant le maître d'œuvre de ce programme de redressement qu'elle avait déjà prescrit dans son programme de travail. La préfecture, détenant des prérogatives de gestion foncière à travers le droit étatique d'inspiration française, est aussi le responsable de ce travail de réhabilitation. Ces différentes institutions revendiquent la responsabilité suprême de ce programme et chacune d'entre elles essaient de jouer sur le dispositif de son pouvoir. En tout cas, il existe de façon générale trois types différents de responsabilité selon l'ancrage des institutions :

- La responsabilité traditionnelle permet aux institutions traditionnelles villageoises de se prévaloir le titre de maître d'œuvre du programme de redressement. Cette responsabilité tient principalement son ancrage du droit coutumier dans le terroir. Il y a aussi le fait d'être l'initiateur et le bailleur principal du programme (préfinancement du programme).

⁴ Il s'agit de l'élection municipale qui a eu lieu en 2004.

- La responsabilité électorale pour la mairie (le conseil communal). Cette responsabilité relève du mandat électoral dont la durée est bien déterminée dans le temps par rapport aux autres types d'institution. A l'état actuel, la mairie n'a aucun pouvoir de décision concernant la gestion foncière et elle ne peut jouer que le rôle d'interface entre l'administration et les populations.
- La responsabilité de droit d'inspiration française que l'on peut encore désigner par la responsabilité administrative. Elle est nécessaire à l'Etat et à tous les pouvoirs pour la gestion foncière en ce qui concerne l'expropriation, l'immatriculation et la résolution des conflits fonciers. Cependant, le détenteur de cette responsabilité n'a plus le droit d'implication direct dans les affaires locales (au vu du processus de la décentralisation) sauf si l'ampleur de la situation dépasse la municipalité.

Ces acteurs aux responsabilités d'ancrages différents se partagent la gestion du programme de réhabilitation sans pour autant avoir précisé une répartition des pouvoirs acceptée par toutes les parties. Ainsi, cette situation engendre une légitimité discutée des pouvoirs de chacun des acteurs.

Dans l'exécution du programme, les différentes responsabilités citées sont interdépendantes. L'administration et la municipalité, devant effectuer ce travail qui rentre dans leurs attributions d'améliorer les conditions de vie de la population, n'ont pas de moyens financiers pour son exécution. La réhabilitation, également appelée de façon générale lotissement, est du ressort des urbanistes, donc de la légalité administrative. Les chefferies villageoises, ayant une responsabilité traditionnelle, n'ont aucune légalité officielle à le mettre en œuvre bien qu'ils ont réuni les moyens. Les dispositions influencent beaucoup la légitimité de chacun de ces groupes d'acteurs, ce qui donne la possibilité aux uns et aux autres de s'opposer ou de perturber la légitimité de l'autre.

Lorsque les populations prennent en charge financièrement un programme de développement, l'administration et la municipalité auront beaucoup de difficultés à faire valoir leurs points de vue. Dans le cas présent, le schéma montre une configuration à trois sphères dont leur intersection se situe au niveau des programmes de lotissement. Aucune des sphères n'est indépendante vis-à-vis de l'autre. La sphère étatique, qui a la légalité étatique et la légitimité juridique pour ses œuvres, est confrontée à la puissance des pouvoirs traditionnels villageois doublés de pouvoirs financiers. L'Etat était maître de tout ce qui pouvait se passer en milieu local, si bien que la population ne faisait que subir de façon générale le bon vouloir de l'administration. A cause de cette façon de gouverner, les populations ont perdu confiance dans les actes que ces dirigeants administratifs poseraient pour améliorer leur cadre de vie. Cela donne beaucoup d'envergure au dépeçage du pouvoir de l'administration et ressemble à une remise en cause des droits de l'Etat par les populations. La décentralisation constitue enfin un espace de matérialisation de ce mécontentement des populations. Voilà pourquoi nous remarquons qu'après quatre années d'exercice de la phase active du processus de décentralisation, les conseils municipaux ont encore du mal à acquérir la confiance et la légitimité auprès des populations de leurs communes. Nous reviendrons par la suite à la sédimentation des pouvoirs (Bierschenk, 1994. Lund, 1995, Coll, 1998) avec le conseil municipal sans pouvoirs (Ribot, 2002). Malgré cette situation de légitimité discutée et de responsabilité partagée, les sphères étatique et municipale essayent d'imposer leur domination aux populations en dépit de l'objectif de décentralisation, c'est-à-dire la libre administration des collectivités territoriales.

4. Financement négocié et spéculation financière: le face-à-face administration - population

Dans ce programme, d'une part les autorités villageoises pensent avoir le droit de s'imposer par la légitimité traditionnelle à travers leur « façon de faire la décentralisation », et d'autre part, l'administration utilise un comportement qui laisse tous les acteurs perplexes. Ces comportements mettent ainsi les deux intervenants face à face. Si le manque de moyens financiers constitue le prétexte principal de l'administration pour ce programme, il constitue souvent l'obstacle aux initiatives des collectivités territoriales. Cela est-il dû à l'incohérence de la structure du système administratif ou à son manque d'initiative ? Dans le cas particulier de la gestion de ce programme de redressement, nous pouvons aborder les deux points.

L'incohérence de la structure du système administratif se manifeste par l'insuffisance du nombre d'agents sur le terrain. En dépit du processus de décentralisation, on constate un cruel manque d'agents. Malgré le rythme accéléré de l'extension de la ville de Bamako et le changement de régime en 1991, il n'existe seulement que deux géomètres pour les communes rurales (au nombre de cinq) de la banlieue de Bamako sous le contrôle de la préfecture de Kati. Pourtant, elles sont toutes en partie en chantier de redressement ou de lotissement. Dans la même période, des agents sont entassés dans les communes urbaines où la terre a beaucoup plus de valeur marchande. Dans la Commune IV, il y a plus de 4 géomètres pour une seule commune qui n'a plus de potentiel d'extension spatiale, alors que la préfecture de Kati dispose seulement deux. C'est la raison pour laquelle des dossiers s'empilent sur le bureau des agents qui, d'ailleurs, sont plutôt absorbés par des travaux particuliers parallèles. Au moment où les populations de la commune du Mandé initient et prennent en charge les préfinancements des travaux techniques afin d'accélérer le programme, les géomètres de la préfecture de Kati étaient chargés du lotissement de certaines parties des communes de Sangaréboucou et Djalakorodji. Ainsi, même si les textes de décentralisation sont structurés, l'insuffisance d'agents peut bien entamer la cohérence du système administratif. C'est dire qu'en fonction de l'avancement du processus de décentralisation, la déconcentration administrative doit être redimensionnée afin d'être plus près des usagers.

Le financement des travaux de redressement par les populations est l'une des conséquences d'un tel comportement de l'administration. Il s'agit plutôt d'un préfinancement car l'argent déboursé sera déduit du prix de la lettre d'attribution officielle que la préfecture doit délivrer, après le redressement, aux acquéreurs de terrains déjà installés dans la zone. En principe, ce travail devrait être pris en charge par le gouvernement (Préfecture), mais compte tenu de la faiblesse des moyens de l'Etat et de l'urgence des besoins, la meilleure solution est de préfinancer. C'est cela que les populations ont proposé pour que leurs terres puissent avoir une sécurisation foncière officielle, les attributions traditionnelles n'ayant pas une complète valeur juridique. Ainsi, on peut qualifier de *Selbstbedienung* (= se servir soi-même) le comportement des populations de la commune du Mandé, qui initient et prennent en charge les préfinancements des travaux techniques afin d'accélérer le programme. Plusieurs facteurs poussent la population à prendre cet engagement. Ils peuvent être classés comme suit :

- facteurs issus de la défaillance de l'Etat au regard de ses attributions envers sa population. L'Etat ne parvient plus à assurer ses devoirs publics.
- la persistance de l'insécurité foncière inhérente à l'environnement législatif qui maintient le droit foncier coutumier dans une simple reconnaissance sans garantie pour une immatriculation officielle. Cet environnement est mis à profit par les spéculateurs au détriment de la majeure partie des populations démunies, dont les rurales et spécifiquement les paysans.

Toutefois, cela n'est pas quelque chose de particulier puisque la décentralisation prône la participation active des populations dans le développement local. Ainsi, l'action de ces villages, qui initient le développement par le bas, en opposition avec l'approche des deux

premiers régimes (1960-1968 et 1968-1991), s'inscrit parfaitement dans le cadre du processus de la décentralisation dont le but est l'amélioration des conditions de vie de la population malienne. Cependant, nous constatons que ces populations ont été contraintes par l'évolution des caractéristiques de l'urbanisation. L'installation de la station de transformation d'électricité de haute tension en provenance du barrage de Manantali en basse tension sur le territoire de Kanadjiguila, le chantier en construction de la route internationale Mali-Guinée et l'extension de la ville de Bamako sur les zones périurbaines modifient incontestablement la structure rurale et le mode ancien de gestion de ces villages. Pour échapper à un lotissement étatique avec beaucoup de déguerpissements et bénéficier des avantages de ces nouvelles installations, les populations ont accepté cette charge de préfinancement. Elles mettent en contrepartie l'Etat qui avait présenté son incapacité financière pour de tel programme devant le fait accompli. Cependant, en analysant le processus de financement, il apparaît de doute sur cette incapacité financière que nous allons présenter.

L'analyse du lieu de rencontre des différentes sphères autour du développement local est très importante pour faire une bonne lecture de leur inter-relation et mettre en évidence leurs stratégies. Une des stratégies est la spéculation foncière qui torpille le processus de transfert des prérogatives aux collectivités territoriales. Les collectivités locales sont tenues d'observer la légalité des droits administratifs au regard du droit foncier. À travers cette filière administrative (Etat), se produisent d'énormes manœuvres en ce qui concerne les immatriculations foncières. Il y a donc spéculation foncière de l'Etat au détriment des populations rurales qui n'ont pas assez de moyens pour s'adjuger une immatriculation foncière officielle très capricieuse. En l'occurrence, le programme de redressement, lancé pas les populations, est torpillé par l'administration. À cela s'ajoute une spéculation financière, clairement identifiable dans le programme de redressement de la zone périurbaine de la commune du Mandé.

Lorsque les populations se sont engagées à prendre en charge le préfinancement, un devis de 14 millions de FCFA a été présenté par la préfecture de Kati. Tout s'est bien déroulé et les populations ont payé la somme demandée. Trois équipes privées de géomètres ont été recrutées pour faire les travaux qui ont débuté les travaux le lundi 05 mai 2003. Malgré des incidents dans le village de Mamaribougou, l'équipe chargée de Kanadjiguila et de Ntanfra a pu terminer ses levées topographiques. Après que le draft du plan topographique de Kanadjiguila et Ntanfra ait été établi, la préfecture réclame encore 50 millions de FCFA pour la suite des travaux concernant l'intervention des urbanistes. Si la première cotisation a été faite rapidement, il en va autrement pour la deuxième car les populations estiment que cette somme est au-dessus de leurs capacités financières. Après le refus des populations, l'administration a proposé d'avancer les 50 millions sur un chapitre des dépenses de la préfecture, mais à condition que les populations s'engagent encore une fois à faire le recouvrement de la somme avant la fin de l'année 2003. Ce délai a été arrêté parce que le contrôleur de finances devait passer à la fin de l'année 2003 à la préfecture.

Ce processus de financement n'est pas très clair puisque, au tout début du programme, l'administration avait présenté un fond de caisse vide. Pourtant, plus tard, elle se propose de faire le préfinancement conditionnel de la dernière tranche des travaux. On assiste ainsi à un préfinancement partagé entre les deux parties (les populations et l'administration). Pourquoi la préfecture se propose-t-elle de préfinancer cette tranche? Pourquoi la préfecture n'avait-elle pas fait cette proposition aux populations au début du programme? Et surtout, pourquoi le devis total du travail n'avait pas été présenté à la population? Tant de questions nous amènent à la conclusion que ce financement est une spéculation financière occasionnée par l'existence de nombreuses zones d'ombre.

Cette proposition tardive de l'administrative fait penser à une manœuvre de mise en marge des populations: si l'administration paie la rallonge deux fois supérieure à ce que les

populations ont déjà fourni, l'administration devient le maître d'œuvre et peut imposer son dictat aux résidents de cette zone. Cette explication semble la plus probable, car si la mairie et la préfecture avaient initié le programme, le gouvernement les aurait découragés pour des raisons de manque de financement. L'attribution du domaine n'étant pas encore faite (manque de transfert de prérogatives et de pouvoirs), dans ce cas précis où l'initiative est venue des populations qui ont déjà engagé une somme importante, l'administration a de bonnes raisons pour convaincre le gouvernement, mais elle essaie de mettre en œuvre des processus d'exclusion des populations. Dans de nombreuses situations semblables, le programme se bloque à cause de la cupidité des différents acteurs (Djiré, 2004). À ce niveau, il se pose la question d'un dilemme sur la participation ou la non-participation des populations. Si les populations ne prennent pas part au développement local, elles seront taxées indifférentes aux activités de développement posées. Dans le cas contraire, c'est-à-dire, si elles prennent l'initiative d'elles-mêmes, elles ne sont plus aidées convenablement dans leur programme. Ce programme piétine encore à cause des déficits financiers et de la constitution d'obstacles administratifs alors qu'il existe une structure devant aider les collectivités territoriales dans leur développement : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).

5. Processus d'exécution du programme de redressement : la confrontation et la manifestation des acteurs sur le champ de la décentralisation

Ce programme est une occasion d'observer la mise en scène des différents acteurs dans le cadre de la décentralisation et de la transformation foncière en milieu périurbain des communes rurales. Il sera question du « *processus d'en bas* ». Beaucoup d'institutions l'estiment comme le soubassement de la « *bonne gouvernance* » partant du principe que les collectivités locales prennent des initiatives pour réagir aux problèmes auxquels elles sont confrontées. Ce processus d'en bas est contraire aujourd'hui au processus de décentralisation au Mali et peut être considéré comme une caractérisation de l'expression du pouvoir d'expropriation de l'administration.

5.1. Processus d'en bas : l'initiative villageoise

Malgré les remarques faites à l'égard de l'Etat dans l'approche du processus de décentralisation et de sa mise en œuvre, quelque part ce processus n'est pas totalement à rejeter. Il faut cependant un travail de fond afin de pouvoir rapprocher les exécutants de l'administration et des collectivités territoriales. Certes, les conseils communaux sont mis en place mais ils ne sont pas encore tout à fait viables, compte tenu de leur autorité sans pouvoir d'exécution dans le domaine foncier. Les conseillers, sans légitimité reconnue, se sentent administrateurs des communes et essaient de s'imposer aux autres institutions en place. En paraphrasant Bierschenk et al. (1998 b: 31) : c'est plutôt un pouvoir indirect octroyé au maire et à son conseil communal, en tout cas dans les communes rurales. L'autorité municipale dépourvue de pouvoir de décisions (Ribot, 2002) se retrouve entre le pouvoir administratif et le pouvoir traditionnel, sans accomplir la tâche confiée à elle. La décentralisation, dans ce cas précis, a créé un mouvement de prise en charge du développement au sein des collectivités locales. Bien avant la mise en place du processus, les populations, restées longtemps dans l'attente sous le joug des exactions patrimoniales des agents de l'Etat, avaient commencé à initier des activités et des techniques de captation des aides des bailleurs de fond de l'extérieur (Bierschenk, Olivier de Sardan et Chauveau, 1998). Ce processus de captation des ressources de l'extérieur, qui est très profondément étudié sous l'aspect de corruption, peut être vu aussi comme une forme de soustraction aux exigences contraignantes de l'Etat patrimonial. Le programme des populations de la commune du Mandé peut être classé dans ce

cadre. À cet effet, la décentralisation n'a fait que légitimer et officialiser ces démarches des populations locales qui ont leur propre gouvernance locale différente de celle de l'Etat.

Avant le changement de régime en 1991, la gestion du foncier relevait totalement de l'Etat même si les autorités foncières traditionnelles étaient souvent consultées en ce qui concerne l'immatriculation. Aujourd'hui, les autorités traditionnelles revendiquent la responsabilité de la gestion de leur territoire. Cependant, la gestion foncière et surtout celle du lotissement est encore gérée par les dispositions du décret n°184 PGRM du 26 juin 1985 (Djiré, 2004 :17). Dans les zones très proches des grandes villes, les pratiques traditionnelles ont tendance à perdre leur importance compte tenu du changement de valeur sociale des terres au profit de la valeur pécuniaire. En conséquence, les populations se sentent toujours dans une insécurité foncière sous la menace de nombreux acteurs et aussi des autorités traditionnelles. Donc, exaspérées par les pratiques discriminatoires et les spéculations foncières, les populations ont voulu alors se donner les moyens de trouver une autre alternative, afin que leurs lots à usage d'habitation soient sécurisés et que la gestion foncière soit transparente.

5.2. Les effets induits du programme

Le développement, ayant une définition très complexe, variable et évolutive, contribue toujours au changement des structures déjà mises en place et qui sont désignées obsolètes, dépassés ou archaïques. Ainsi, en se basant sur des théories du modernisme et de la dépendance, on se rend compte que le développement est un processus de changement social accompagné de la variation de l'économie. Peu importe que ce soit dans la société industrielle ou dans la société traditionnelle, le processus est le même, car le développement part d'un point fictif, considéré comme point zéro, pour engager un processus de développement. Ainsi, partant de ces rappels, la transformation foncière dans le milieu périurbain est un processus induisant des effets sur le plan social et économique. A cet effet, le foncier constitue une marche pour accéder au pouvoir politique, social et économique. Ce nouveau programme de réhabilitation provoque dans ce sens un changement sinon un bouleversement de la structure des institutions et des relations entre les différents acteurs de la zone et même avec les acteurs externes. Les nouveaux rapports, pouvant se mettre en place sous l'effet du programme, peuvent être conflictuels ou consensuels ce qui influence obligatoirement la valeur sociale et économique de la terre. Nous avons ainsi regroupé tous ces changements qui peuvent se produire sous la dénomination "*des effets induits du processus*". Même si ces relations étaient préexistantes, le programme de redressement les a réactivées dans la zone. En fait, l'ouverture de certains conflits est liée au processus de variation de la valeur de terre dans la zone périurbaine.

5.2.1. La Revitalisation des antécédents des problèmes de chefferie villageoise

Si à Ntanfra, la chefferie s'est alliée directement au conseil communal pour la gestion du programme de la zone, tel n'est pas le cas dans les deux autres villages où beaucoup de changements dans l'ordre social ont été observés. La confrontation de deux tendances de chefferie pour le contrôle des affaires du village à Mamaribougou est un exemple. L'administration n'a pu résoudre cette situation à Mamaribougou, un village avec deux chefs de village. A Kanadjiguila, il s'agit d'une revitalisation du problème de chefferie entre la famille Kanadjigui et une frange de la population. Le village était partagé pour la question de désignation d'un chef de village résidant à l'extérieur du village (à Bamako).

En juillet 1997, le chef de village de Kanadjiguila meurt et est remplacé par son premier conseiller, qui n'est pas de la famille à qui le pouvoir de la chefferie du village a été confié (traditionnellement). Avec l'opportunité du marché foncier, ce dernier cherche à légitimer son pouvoir par une légalisation officielle. Ce comportement le met en opposition

avec la famille des Kanadjigui, propriétaire traditionnel des terres du village. La lutte, pendant les deux premières années, n'a pas eu une très grande envergure parce que les élections communales et le programme de redressement n'étaient pas encore lancés. Les élections ont lieu en 1999 et le lancement du programme en 2001. Après les élections municipales et la mise en place du conseil communal qui doit coiffer les chefs de village de la commune, la situation regagne d'intensité lorsque le chef de village délégué brandit sa décision signée de la sous-préfecture de Kalabancoro le nommant par intérim. Offensée par cette décision, la famille Kanadjigui porte l'affaire au niveau de la préfecture de Kati et deux ans après, précisément en février 2003, le préfet tranche en sa faveur et nomme un des leurs comme le chef de village officiel.

Deux observations différentes peuvent être faites en ce qui concerne le cas de Kanadjiguila. D'une part, il semble que le premier conseiller désigné chef de village par intérim voulait avoir la chefferie pour des raisons d'intérêts matériels : pendant les premières années de sa désignation la valeur de la terre n'était pas assez importante pour que la famille Kanadjiguila puisse s'intéresser à la gestion du village. D'autre part, la famille des Kanadjigui voit maintenant, en plus de la valeur économique, la valeur sociale du rôle du chef de village de Kanadjiguila alors même que Kanadjiguila deviendra bientôt une partie de la ville de Bamako. La remarque la plus importante est que l'administration n'a pas attendu l'ordre de renouvellement général des chefs de village que l'Assemblée Nationale devait voter. Il faut savoir que la désignation des chefs est désormais régie par les lois et décrets de la décentralisation qui leur attribuent un mandat de cinq ans renouvelable. Donc, le mandat du chef de village décédé devait être géré jusqu'au prochain renouvellement par le chef intérimaire. Ainsi, ce comportement de l'administration, de deux poids et deux mesures, met en relief l'inapplication des lois concernant la gestion des affaires du gouvernement. Si c'est la situation qui l'exigeait, pourquoi une telle dérogation n'a pas été faite pour trouver un moyen de débloquer le processus de réhabilitation par faute de rupture de financement ? Une telle dérogation n'est pas fortuite, soit elle est faite sous la pression du pouvoir traditionnel des Kanadjigui qui ont de bonnes relations avec les Niaré très respectés par le pouvoir étatique au niveau de Bamako et à Koulouba (la résidence de la Présidence), soit parce que l'administration a été corrompue. L'annonce de la décision officielle de nomination de M. Kanadjigui comme chef de village va entraîner la marginalisation de certains membres du conseil de village (le premier conseiller et trois autres conseillers) qui lui étaient opposés et qui souhaitaient que le chef de village soit un résident du village. Le paradoxe est que le premier opposant, qui combattait dans le temps la famille Kanadjigui, s'est rallié. Il est devenu aujourd'hui l'émissaire du chef de village officiel qui vit loin de Kanadjiguila. Il est l'animateur principal de la mise en marge de la tendance opposée, pourtant il n'est pas un conseiller du village et ne peut donc normalement pas siéger au sein du conseil de village.

Ainsi, nous constatons que les réactions des acteurs sont en fonction des intérêts. L'émissaire actuel était complètement en marge avant 1997. À l'époque, les transactions foncières avaient commencé avec une faible valeur financière et les principaux acteurs étaient limités à la famille des Kanadjigui et à quelques éléments de la population villageoise. Donc, depuis le début du programme de réhabilitation, le nouveau chef de village officiel a engagé un processus de marginalisation de la tendance opposée en constituant un nouveau réseau, afin d'avoir une main mise sur le village et de consolider sa légitimité de chef de village.

5.2.2. Mise à profit du processus pour la consolidation de la légitimité du pouvoir villageois.

Dans ce programme de redressement, on observe une manœuvre de négation du premier pouvoir traditionnel à Mamaribougou. Ce n'est pas seulement le programme de réhabilitation qui est à la base de ce changement, il y a aussi le nouveau cadre de la décentralisation qui exclut toute situation de tutelle. Selon l'article 20 de la loi N°93-008,

aucune collectivité ne peut établir ou exercer sa tutelle sur une autre collectivité, c'est-à-dire qu'aucun village ne peut avoir le droit de pouvoir sur un autre. Si tel est le cas, le village de Ntanfra ne doit plus avoir une influence sur le village de Mamaribougou qui était toujours tenu d'avoir l'approbation du chef de village de Ntanfra avant que l'administration n'officialise la nomination de leur chef de village. C'est ce changement de cadre par les lois et décrets de la décentralisation que le chef de village de Mamaribougou a mis en exécution pour s'affranchir de la tutelle traditionnelle de Ntanfra après plusieurs tentatives de règlement traditionnel. Ce processus d'affranchissement est le point d'achoppement entre ces deux villages et par prolongement il crée une division au sein de la population villageoise avec la naissance d'une tendance prétendant au poste de la chefferie au profit de l'ancien tutorat (Ntanfra). Avant le déclenchement de ce processus, le chef de village intérimaire de Mamaribougou avait accepté l'autorité de la chefferie de Ntanfra comme sa tutelle. La preuve en est qu'il a été demandé le soutien de ce dernier contre l'actuel leader de la tendance opposée qui avait fait révolter une partie de la population contre son pouvoir. C'est pour dire que la tutelle de Ntanfra était reconnue par les autorités de Mamaribougou bien avant le processus de la décentralisation. Donc, si la situation a été tendue, c'est parce que la terre a pris de la valeur marchande, entraînant une lutte de profit à travers la chefferie. À ce niveau, le chef de village est responsable des transactions foncières sur le territoire villageois, car sa signature sur une lettre d'attribution est nécessaire pour s'inscrire sur la liste de la CLR ainsi que pour l'obtention d'une immatriculation officielle. C'est dans ce but que le village de Ntanfra se met derrière le clan opposé en intronisant son leader comme il était fait dans le temps, où les autorités de Ntanfra intronisaient le chef de village de Mamaribougou. Ainsi, pour légitimer son pouvoir, le clan de l'actuel chef intérimaire a monopolisé tout le processus de redressement du village en écartant quatre des cinq conseillers favorables au village de Ntanfra et à la tendance opposée. Afin de manifester cela au grand jour, le clan du chef actuel a accueilli l'équipe technique chargée des travaux de levée topographique du terrain. Trois jours après, il reçoit une lettre d'invitation de la mairie. Ces actes constituent, selon lui, une preuve de légitimité et de légalité de sa chefferie du village, car il se promène avec la lettre dans ses mains, le soir même de sa réception, dans les rues du village en disant:

Qui dit que je ne suis pas le chef de village de Mamaribougou? L'équipe technique a été reçue par ma délégation et je l'ai hébergée. Voilà encore que la mairie envoie une lettre adressée au chef de village de Mamaribougou. Qui l'a reçue, c'est moi. Alors c'est bien moi le chef de village de Mamaribougou⁵.

Dans cette situation, on se rend compte que le programme de réhabilitation a constitué une occasion de négation de l'autorité tutelle de Ntanfra sur le village de Mamaribougou. Il a renforcé la légitimité du pouvoir du chef de village intérimaire sous le regard indifférent ou corrompu de l'autorité d'administrative. Comme à Kanadjiguila, à Mamaribougou, le chef de village a été désigné par intérim après le décès du chef de village officiel, alors que le mandat des chefferies villageoises n'était pas encore terminé. Par conséquent il ne pouvait être remplacé. Entre les deux villages, il y a une jurisprudence que les autorités administratives n'ont pas observée. A Kanadjiguila, l'affaire a été tranchée et le cas de Mamaribougou persiste, alors que les deux cas sont similaires.

A Kanadjiguila, le chef de village intérimaire n'avait commis aucun acte répréhensible pouvant lui coûter sa place devant la loi. Si ces actes existent, ils doivent être d'abord constatés par le sous préfet et le maire qui adresse plus tard un rapport d'enquête au préfet, qui prend la décision qui s'impose. Cette procédure n'a pas été observée car il n'y a pas eu d'enquêtes ni de rapports de la part de l'administration. Pourtant en février 2003, la

⁵ Ce jour, on était assis devant leur grande porte faisant face à la place publique. Les deux maisons des deux leaders de clans sont contiguës et font face à la place publique du village. En parlant très fort sur cette place publique, on peut t'être entendu dans chacune des deux maisons.

décision de nomination de M. Kanadjigui est sortie. L'intérim avait porté une plainte contre cette décision au tribunal administratif, ce dernier n'a pas réagi. Le nouveau chef de village continue de gérer le village tout en marginalisant une bonne partie de son conseil de village qui n'a pas été renouvelé, et ce contrairement à la procédure en vigueur. Les villageois désignent leurs conseillers qui choisissent le chef de village que l'administration doit entériner. Si tel est la procédure, pourquoi, après le remplacement du chef de village par l'administration, le conseil du village n'a pas été renouvelé ? Cette situation illustre le constat du non respect des textes de l'Etat par rapport à la gestion des collectivités locales. Par conséquent, les populations locales en profitent. C'est ce qu'on a observé à Mamaribougou.

Le cas de Mamaribougou donne à réfléchir, après une jurisprudence créée à Kanadjiguila, car il existe un dualisme officieux dans la chefferie de Mamaribougou même si toutes les correspondances administratives sont adressées au chef de village intérimaire. La volonté du clan opposé à renouveler la chefferie, soutenue par le village de Ntanfra, a été repoussée par l'administration sous prétexte que l'Assemblée n'a pas encore ordonné le renouvellement des conseils et les chefs de villages. En plus, le clan, avec leur chef intronisé, n'a pas cessé d'exercer son pouvoir sur une partie du village. En fait, on est en présence de deux chefs de village sur le terrain, mais au niveau de l'administration, le chef de village intérimaire le seul est reconnu jusqu'au renouvellement prochain. L'intérimaire n'a pas été remplacé et le nouveau prétendant ayant la légitimité ancienne comme à Kanadjiguila n'a pas été comblé dans sa démarche sur le plan officiel.

Il apparaît clairement une jurisprudence à connotation sociale avec un parfum de corruption. Si l'application des textes et lois du pays était correcte, aucun des chefs de village intérimaire ne devait être remplacé avant le vote de l'Assemblée Nationale. A Kanadjiguila, le problème de chefferie a été tranché par l'administration, par contre à Mamaribougou le problème similaire reste en non résolu. Dans le premier village, le chef de village intérimaire était devenu la cible des plaintes à cause de ses spéculations foncières. Ces plaintes venaient du village comme de l'extérieur, de sorte que beaucoup de propriétaires des terres ne le voulaient plus à la tête du village. En plus, il était membre de la commission qui a dirigé les premiers programmes de lotissement échoués. Dans ces conditions, le remplacement de l'intérimaire, étant la volonté villageoise, peut entraîner l'adhésion de la population au programme de réhabilitation. À l'état actuel du village de Kanadjiguila, il manque de disponibilité de terres inoccupées. À cet effet, c'est l'acquisition de l'adhésion de la population au programme qui est plus importante et en ce moment, des spéculations foncières de la part de la mairie et de l'administration seraient possibles, lorsque des concessions devaient être déplacées. Dans le second village, Mamaribougou, la confusion dans la chefferie consolide un environnement corrompible. Ainsi les profits, qui peuvent être tirés de cette situation, ont corrompu toutes les institutions administratives et municipales qui empêchent toute tentative de résolution de la situation de Mamaribougou. Cette confusion au niveau du changement de chefferie est un blocage, puisqu'elle crée une atmosphère sociale très tendue entre deux clans de chefferie ayant un même cadre social (le développement de Mamaribougou) mais qui utilisent deux références différentes. Si l'un des clans base sa légitimité sur les lois et décrets de la décentralisation, l'autre situe sa légitimité dans le cadre historico-traditionnel du village.

En conclusion, la décentralisation est bien un cadre de développement qui permet aux populations de prendre part activement au développement local. Cependant, ce processus de décentralisation entraîne une collision avec la sédimentation des règles de gestion locale au cours de laquelle certaines populations essaient de s'affranchir de certaines pratiques traditionnelles. L'administration, qui doit accompagner le processus de décentralisation, se fait corrompre et par conséquent les décisions nécessaires sont prises très difficilement. Dans le cas où elles sont prises rapidement, les décisions ne sont pas conformes à la règle et au droit.

5.2.3. Réaction d'anticipation à l'arrivée des nouveaux résidents et ses conséquences

En fonction du niveau de transformation foncière et de l'histoire situationnelle de chefferie du village, les autochtones réagissent par rapport aux nouveaux arrivants en essayant de se servir du potentiel foncier à travers le droit coutumier. Avant le début de la transformation, les nouveaux arrivants sont bien accueillis par la chefferie villageoise et les populations, car le nombre d'étrangers, à cette période, ne peut menacer le pouvoir traditionnel en place, surtout lorsque le site est habité par la chefferie. Si la chefferie n'est pas en contact direct avec les nouveaux résidents, le risque d'affrontement n'est pas à craindre (Ntanfra). Si la situation contraire se produit, c'est-à-dire que les deux groupes se retrouvent sur un même site et qu'une tendance, ayant une importance numérique par rapport à l'autre clan, présente des velléités de conquête de la chefferie villageoise, les confrontations deviennent ouvertes. En général dans de telles situations la notion de primauté (autochtone-allochtonie) n'est pas mise en exergue pour caractériser la légitimité d'accession à la chefferie du village, ce qui induirait une exclusion de l'autre clan. Dans ce processus d'exclusion du pouvoir, les nouveaux arrivants sont sélectionnés en fonction de la filière par laquelle ils sont arrivés ou installés dans le village (Mamaribougou et Kanadjiguila).

Au début de la transformation foncière, les résidents villageois considérés comme des autochtones sont d'abord désintéressés par la chefferie qui leur octroie des lots à usage d'habitation d'une importante superficie. Après cela, la superficie des terrains attribués diminue du centre vers la périphérie de sorte qu'une cartographie de la chronologie de l'installation des nouveaux arrivants peut être établie.

À un stade avancé du processus de transformation, c'est-à-dire lorsque le nombre des nouveaux arrivants dépasse de loin la population résidente autochtone, les populations villageoises se divisent et chacune des tendances essaye de chercher le soutien de la chefferie traditionnelle du village, pour mieux se positionner par rapport aux échéances électorales politiques créées par la décentralisation. Des éléments de la chefferie traditionnelle essayent aussi de prendre part à cette lutte politique mais de façon cachée (Kanadjiguila).

5.2.4. Variation de la valeur marchande de la terre

La marchandisation de la terre du milieu périurbain a bien commencé avant le changement de régime en 1991. Les gens y trouvaient une opportunité d'accéder facilement au terrain à usage d'habitation, car la voie officielle, c'est-à-dire le processus administratif, était difficilement accessible à cause de la corruption, du népotisme et du faible pouvoir d'achat de la majeure partie de la population. Au même moment, les chefferies ont profité de cette situation pour faire de la terre un objet marchandable qui était auparavant inaliénable. Ce phénomène commence dans les villages immédiats des villes et par diffusion, les villages suivants sont atteints et ainsi de suite. En plus de cela, plus le front d'urbanisation progresse dans le milieu rural, plus le prix de cession du terrain à usage d'habitation augmente.

Donc, le front d'urbanisation avance avec l'augmentation de la valeur marchande de la terre en milieu périurbain et cela s'accompagne de la réorganisation des pouvoirs locaux avec l'introduction des nouveaux acteurs n'ayant pas de relation avec le lignage de la chefferie traditionnelle du village. Cette introduction est un enjeu central de la décentralisation qui veut démocratiser la désignation du chef de village, une institution traditionnelle. Cette dernière est l'une des vieilles institutions des villages, vouloir changer son mode de désignation nécessite la restructuration de la société traditionnelle dans son essence. Si cela doit se passer, il est hors de question de mettre seulement en branle les lois et décrets, mais il faut plutôt à long terme créer des conditions pouvant influencer les comportements des populations. Il s'agit de la création de pôles de production économique

comme l'extension des villes, de projets à grands impacts socioéconomiques (grands ouvrages : ex. barrage de Manantali, Office du Niger, grandes industries, sociétés minières, industries cotonnières).

5.3. Indifférence au problème de chefferie/division du village

Dans la logique de la décentralisation, il a été confié à l'administration la mission d'appui et de conseil aux collectivités locales, mais en absence de transfert du pouvoir nécessaire à la gestion du foncier, l'administration garde son ancienne mission qui consiste à chercher à maîtriser et à tout imposer aux populations. Il est indéniable que sans une entente dans un village, le développement deviendra difficile. C'est davantage difficile dans un village avec deux chefs de village. Le cas de Mamaribougou est plus que critique car il démontre quelque part que le pouvoir de l'administration est légal mais sans aucune légitimité dans le local. La légalité ayant une force d'exécution, l'administration peut imposer ses points de vue aux populations et mettre en cause son développement. Si ce pouvoir de l'administration avait une légalité et une légitimité, la situation de Mamaribougou n'aurait pu perdurer aussi longtemps sans être réglée. Mais l'administration fait preuve d'une indifférence camouflée face à la situation de ce village. Cette indifférence est non seulement préjudiciable au développement local, mais aussi à celui de toute la commune lorsque cela crée une jurisprudence.

L'analyse de ce cas peut en effet donner quelques explications à ces comportements de l'administration vis-à-vis de deux villages contigus. Premièrement, la corruption gangrène le processus de décision. La municipalité est totalement impliquée dans le processus de corruption du côté des différentes tendances et par courroie de transmission, l'administration est impliquée à travers un blocage de prise de décision pour la résolution de la situation de chefferie à Mamaribougou. Si les différentes tendances de la chefferie corrompent toute la chaîne administrative ainsi, les décideurs ne peuvent prendre de décisions et l'affaire reste au stand-by. Au matin tant attendu de l'intronisation du clan Sanogo par les autorités villageoises de Ntanfra, une délégation de la tendance Sacko a rendu visite au maire en lui donnant de l'argent afin qu'il empêche l'intronisation. Quelques mois plus tard, le maire est tombé malade et devait se rendre en France pour se soigner. Afin de réunir l'argent nécessaire à ce voyage, c'est lui qui est allé demander une aide financière à la chefferie de Mamaribougou. Le chef de village lui a donné deux terrains à usage d'habitation pour qu'il les vende et se serve de cet argent. Bien avant, il avait reçu les congratulations de la chefferie de Ntanfra opposée au chef de Mamaribougou. On voit bien que le maire a été lié à un moment ou à un autre aux différentes tendances à Mamaribougou. Le deuxième point concerne la présence des Niaré auprès de la tendance dissidente et leur position dans la gestion de la ville de Bamako. Ils sont en effet consultés pour beaucoup d'événements de la ville. Ils ont des relations très étroites avec le pouvoir central et cela peut avoir des influences sur la situation difficile à Mamaribougou. Ils ont un réseau dense dans la hiérarchie du pouvoir étatique et administratif. Les intimidations et des peurs peuvent empêcher la prise de décision.

Cette indifférence camouflée est mise en évidence par l'acceptation par l'administration des deux chefferies dans un seul village soit de deux acteurs pouvant se permettre d'exécuter un programme de redressement : la chefferie officielle (intérim) et la chefferie officieuse (traditionnelle). Chacune des deux tendances a une part de légitimité dans le village selon les différents droits si bien qu'elles exercent leur pouvoir à ceux qui leur accordent cette légitimité. Quant au duo « administration et mairie », il reste indécis. Il continue d'envoyer des correspondances administratives à la chefferie intérimaire, mais n'interdit pas à l'autre tendance d'agir.

La fragmentation du pouvoir local créée par la décentralisation renforce les comportements de déviation de l'administration, qui n'a jamais accepté le changement de ses attributions dans le nouveau cadre de la politique de bonne gouvernance. Cette fragmentation

du pouvoir local est issue de la mauvaise introduction de la décentralisation dans le milieu rural, où les populations avaient déjà une mauvaise impression de l'administration (Boutinot, 2001, Kassibo, 1997, Bako Arifari. 1998).

6. Conclusion

À travers ce programme de lotissement en cours, on se rend compte que la décentralisation, en tant que telle, est un moyen de développement qui devrait être adapté à la structure interne de la société ou qui devrait chercher à trouver une intégration entre les deux éléments pour un meilleur développement. Durant les régimes précédents, l'on avait toujours choisi des projets de développement à la place des populations bénéficiaires, les résultats ont toujours été, en conséquence, plus ou moins mitigés. Les populations faisaient semblant de prendre part aux activités, afin de bénéficier des infrastructures du projet. Au changement du régime de 1991, les populations ont saisi l'opportunité de la décentralisation à travers le mode d'information de la mission de décentralisation et des réformes administratives. Le transfert promis souffre encore des hésitations ou du manque de volonté de vouloir transférer certaines prérogatives. Dans cette situation, il se manifeste une fragmentation du pouvoir en milieu local, car les attributions des différents acteurs sont faites mais les mesures d'accompagnement sont absentes. Selon la chefferie traditionnelle, tous les pouvoirs doivent lui revenir. Quant à l'administration, elle n'a pas encore totalement réalisé que le temps régalien est révolu si bien qu'elle se croit toujours le seul maître d'œuvre du développement local. La municipalité, étant un nouvel arrivant, veut être l'acteur direct et principal, au lieu de jouer le rôle d'interface entre l'administration et les populations. En effet, dans le milieu local, tous ces acteurs essaient de se partager le pouvoir local, très souvent selon une logique de confrontation, ce qui peut entraîner le blocage même du développement. Ces confrontations des acteurs ne se réalisent qu'à un niveau supérieur. Le même scénario se reproduit en miniature dans les villages, ce qui présente de graves conséquences au développement communal.

La fragmentation du pouvoir entraîne une rétroaction des populations à prendre en charge les problèmes dont ils souffrent, problèmes telle que l'insécurité foncière dans la zone périurbaine de la commune du Mandé. Selon Boutinot (2001) et Olivier de Sardan (1998), la participation des populations devient très importante à condition que leurs objectifs puissent être atteints. Cette participation n'est pas fortuite, car elle se forme suite à des antécédents des gouvernances précédentes. La fragmentation du pouvoir local donne lieu à une confrontation des acteurs, chacun essayant de rester seul maître d'œuvre de l'activité. Tel est le cas actuel du programme de redressement de la commune du Mandé, où le processus est paralysé à cause des conséquences de cette quête de leadership. Des politiciens en profitent, renforçant ainsi leur position en vue des échéances électorales. Ce sont ces enjeux qui ont bloqué le rythme du processus d'exécution de la réhabilitation au moment de notre séjour de terrain. L'ampleur de toutes ces stratégies de positionnement est due à la sécurisation en vue des lots à usage d'habitation.

La transformation foncière qui est en cours entraîne une réorganisation des structures sociales de la zone et change les relations entre les populations et la terre. Par là, la terre qui était naguère agricole devient une terre à usage d'habitation avec augmentation de sa valeur marchande, ce qui entraîne une transposition des différents types d'espaces vers le milieu rural. Autrement dit, le front d'urbanisation progresse au détriment des terres agricoles. Cette situation met aussi en exergue l'état inachevé du processus de décentralisation au Mali, où les relations entre les différentes institutions locales et l'Etat sont encore confuses, notamment en raison du retard dans le transfert des prérogatives aux collectivités locales.

Bibliographie

- Bako-Arifari N., Laurent J.P., 1998, Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au sud du Sahara. Bulletin de l'APAD n°15.
- Bertrand, M. 1994. La question foncière dans les villes du Mali: marchés et patrimoines. Karthala-ORSTOM Paris. 323p.
- Bierschenk, T. 1994 "La démocratie au village : Etat, démocratisation et «politique par le bas» au Bénin". In: Bierschenk, T. (dir) Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin. Résultats des recherches, Tome I, Stuttgart, Universität Hohenheim, 12p (pagination multiple).
- Bierschenk, T, Olivier de Sardan, J.P & Chauveau J.P. (dir) 1998. Les courtiers du développement en Afrique. Paris: APAD-Karthala.
- Bierschenk, T., & J. –P. Olivier de Sardan (dir.) 1998. Les pouvoirs aux villages. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris: Karthala. Djiré Moussa, 2004, Mythes et réalités de la gouvernance locale L'expérience de la commune rurale de Sanankoroba, Mali. IIED – Programme zones arides. N°130. pp 38.
- Bierschenk, T. 2005b. The local appropriation of democracy: an analysis of the municipal elections in Parakou, Republic of Benin, 2002/03. Arbeitspapiere n°34. Insitut für Ethnologie und Afrikastudien. Universität Mainz. Deutschland.
- Blundo G., Mongbo R., (eds), 1998, "Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux". Bulletin de l'APAD n°16. Lit Hambourg.
- Bouju J., 2000, "Clientélisme, corruption et giuvernance locale à Mopti (Mali)", Autrepart, n°14 : 143-163.
- Boutinot, L. 2001. "De la complexité de la décentralisation. Exemple de la gestion des ressources forestières au Sénégal" Bulletin de l'APAD 22 : 27-47.
- Chauveau, J. –P. & P. Mathieu. 1998. "Dynamiques et enjeux des conflits fonciers". In: Lavigne Delville, P. (dir) Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Karthala: 243-258.
- Coll J., 1997, « Des dynamiques villageoises au service d'une "démocratie décentralisée". Le cas du Mali Sud », in B. Kassibo (éd) : 35-57.
- Goislard. C ; 1997 ; Esquisse d'une gestion foncière plurale :Banfora (Burkina Faso) ; in Petites et Moyennes villes d'Afrique. Bertrand, M. p. 162-177. Karthala
- Kasse Moustapha, 1998, Anomie de l'Etat et gouvernance en Afrique. Que vaut l'ordonnance libérale. in La Revue du conseil économique et social. N°6
- Kassibo, Bréhima. 1998. Logique institutionnelle et stratégies des acteurs ruraux face aux enjeux de la décentralisation. L'histoire d'un découpage ou la naissance controversée des collectivités du cercle de Youwarou (Mopti).communication aux journées de l'APAD à Cotonou, 25-28 novembre 1998.
- Kassibo, Bréhima. 1997. La décentralisation au Mali : état des lieux. (éd). Bulletin de l'APAD N°14. Lit, Hamburg.
- Le Roy, Etienne 1996b, „Mobilisation et Marchandisation de la Terre; une esquisse théorique à préciser d'un point de vue juridique“, in: Le Roy, Etienne et al (eds.), *La sécurisation foncière en Afrique: Pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris: Karthala: 18-30.
- Le Roy, Étienne 1997. Gouvernance et décentralisation ou dilemme de la légitimité dans la réforme de l'Etat africain. in *Les avatars de l'État en Afrique*. GEMDEV (éd.), Paris, Karthala, p 153-160).
- Lund Christian, 2000, " Régimes fonciers en Afrique : Remise en cause des hypothèses de base". Dossier n°100 IIED (Programme zones arides). London, Angleterre.

- Massiah, G & J. -F. Tribillon, ; 1998. Villes en développement : essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde. 320 p. Ed : La Découverte Paris – France.
- Ouédraogo Moussa, 2003. Le foncier dans les politiques de développement au Burkina Faso : Enjeux et stratégies. IIED – Programme zones arides. N°112. pp 28.
- Poulin Yves, 2004, La décentralisation en Afrique qu'avons-nous appris ? Télescope – l'observatoire de l'administration publique. Vol.11, n°11.
- Ribot, Jesse C., 2002 ; La décentralisation démocratique des ressources naturelles : institutionnaliser la participation populaire. Institut de Ressources Mondiales (WRI). 34p.
- Rondeau Chantal, 2000, L'appropriation foncière informelle à Bamako : une stratégie d'insertion urbaine pour les uns et d'accumulation foncière pour les autres. Cahier/Discussion paper/Cuaderno «<http://gim.inrs-urb.quebec.ca>» (18.08.05)
- Zobel, C. 2004. Décentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'Etat africain : le cas des commune maliennes. Codesria - Afrique et Développement, Vol. XXIV. N° 2. pp. 1-25.