

Dossier no. 130

Mythes et réalités de la gouvernance locale

L'expérience de la
commune rurale de
Sanankoroba, Mali

Moussa Djiré

Novembre 2004

iied

**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zone Arides



Mythes et réalités de la gouvernance locale

L'expérience de la commune rurale
de Sanankoroba, Mali

Moussa Djiré

Dossier no. 130

A propos de l'auteur

Moussa Djiré, Enseignant-chercheur

De nationalité malienne, Moussa Djiré est détenteur d'un doctorat en relations internationales. Depuis 1990, Dr Djiré est chargé de cours de sociologie politique, droit de l'environnement et droit international du développement à l'ENA de Bamako, devenue Faculté des Sciences Juridiques et Economiques en 1995. Il s'est spécialisé sur les questions de gouvernance, foncier et gestion des ressources naturelles sur lesquelles il a produit plusieurs travaux. Ces dernières années, il a mené des recherches de terrain sur le foncier, la décentralisation, les dynamiques locales et la gestion des ressources naturelles, en collaboration avec des institutions de recherche des Pays-Bas et l'IIED.

Vous pouvez le contacter par email à : djiremous@yahoo.fr

Abréviations

CCT	Code des Collectivités Territoriales
CDF	Code Domanial et Foncier
CEPAG	Cellule de Perfectionnement en Administration et Gestion
FCD	Fonds Commun de Développement
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
P-GRM	Présidence-Gouvernement de la République du Mali
P-RM	Présidence de la République du Mali
SG	Secrétariat Général

Table des matières

1. Introduction	1
2. Les enjeux et principales orientations de la décentralisation	3
2.1 Des enjeux majeurs	3
2.2 Un schéma institutionnel intellectuellement cohérent	4
3. La décentralisation à Sanankoroba : une réalité en deçà des attentes	11
3.1 Aperçu de la commune rurale de Sanankoroba	11
3.2 La création de la commune et la mise en place des organes communaux	11
3.3 Le fonctionnement de la commune ou la volonté de « rattraper la vache envolée »	14
4. Le lotissement de Sanankoroba : un miroir du processus de décentralisation	16
4.1 Le cadre juridique du lotissement	16
4.2 L'historique du lotissement : la grande odyssee	17
4.3 Les enjeux du lotissement : la nécessité noyée dans la masse des non-dits	21
4.4 Les non-dits et les points d'ombre	25
5. Conclusion	31
Bibliographie	34

1. Introduction

Corollaire du processus démocratique engagé dans le pays depuis mars 1991, la décentralisation constitue une des orientations majeures de la Troisième République du Mali. Fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'Etat à des collectivités dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion, la décentralisation vise entre autres à améliorer l'action administrative et impulser le développement local. La conduite des affaires locales par des organes locaux élus est supposée, selon les concepteurs de la décentralisation, assurer la transparence dans la gestion des affaires publiques et la participation démocratique nécessaires à l'instauration d'une meilleure gouvernance locale.

Cinq ans après le démarrage effectif de la décentralisation, l'on est en droit de se demander si les objectifs assignés sont effectivement atteints ou tout au moins si une dynamique est déjà engagée dans ce sens.¹ Si peu de gens contestent l'opportunité du choix de la décentralisation, les avis restent cependant largement divergents quant au rythme à lui impulser et aux actions concrètes à mener pour sa consolidation.

Que représente la décentralisation dans le vécu des populations ? Quels sont les acquis et les goulots d'étranglement ? Quel rôle pour quel acteur dans la consolidation du processus ? La communication proposée entend répondre à ces questions sur la base de l'expérience de la commune rurale de Sanankoroba, située à une trentaine de kilomètres de Bamako, la capitale du Mali. Cette expérience, telle un grand miroir, réfléchit certaines des questions majeures que l'on se pose par rapport à la décentralisation. Ce dossier s'appuie sur deux recherches de terrain, menées respectivement en 2001 dans le cadre du projet de coopération juridique

1. En 1996, l'ensemble du territoire national fut réparti entre 701 communes urbaines et rurales, augmentées bientôt de deux nouvelles qui porteront le nombre total à 703. La mise en place des organes des nouvelles communes en 1999 marqua le démarrage effectif de la décentralisation. Par la suite furent mis en place les conseils de cercles et les assemblées régionales, ainsi que le Haut Conseil des Collectivités, une des huit institutions constitutionnelles de l'Etat.

Mali/Pays-Bas, et en 2003-début 2004 dans le cadre du programme de recherche CLAIMS de l'IIED (Djiré, 2001 ; 2004).²

Les impacts de la décentralisation ne sauraient être correctement appréciés sans une mise en perspective de la pratique quotidienne avec le schéma institutionnel et l'analyse des divers facteurs influant sur le processus. Aussi aborderons-nous d'abord le schéma institutionnel de la décentralisation à travers ses principales orientations. Ensuite, nous verrons comment ces orientations sont appropriées sur le terrain à travers l'expérience de Sanankoroba et plus particulièrement le processus de lotissement engagé dans le village chef-lieu de commune. Enfin, nous analyserons les facteurs explicatifs des pratiques et dynamiques observées à Sanankoroba.

2. CLAIMS : *Changes on Land Access, Institutions and Market in West Africa*, programme de recherche consacré à l'évolution de l'accès à la terre et aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest, co-financé par l'Union Européenne et le Ministère britannique du développement international (DFID).

2. Les enjeux et principales orientations de la décentralisation

La décentralisation territoriale procède de l'idée qu'il existe dans la collectivité nationale des intérêts communs gérés par le gouvernement et des intérêts locaux qui doivent être gérés localement. Elle se traduit par le transfert de l'Etat central de certaines de ses attributions à des entités territoriales, la possession par celles-ci d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, l'autonomie financière et l'autonomie de gestion des organes locaux. Mais chaque pays engagé dans un processus de décentralisation détermine en fonction de son histoire, de ses réalités et des défis auxquels il est confronté les règles concrètes d'application des principes de décentralisation.

2.1 Des enjeux majeurs

La décentralisation au Mali répond à des enjeux majeurs soulignés tant dans les discours des autorités nationales que dans les divers documents d'orientation et de formation des structures chargées de sa mise en œuvre (Mission de décentralisation, 1998 ; CEPAG, 1998).

Au plan politique

La décentralisation vise à refonder l'Etat, à restaurer son effectivité et sa crédibilité. Le rejet de l'institution étatique par le corps social, qui a atteint son paroxysme en mars 1991, est largement imputable à l'incapacité du système centralisé à satisfaire les besoins essentiels de la population. L'irrédentisme touareg à la fin des années 1980 avait contribué à mettre à nu les tares de la centralisation excessive et souligné l'urgence d'une décentralisation territoriale hardie. La décentralisation a pour objectif le recentrage des interventions de l'Etat sur les missions de souveraineté à l'issue d'un transfert équilibré des compétences aux collectivités décentralisées.

Par l'exercice de la démocratie de proximité, la décentralisation est supposée favoriser la transparence dans la gestion des affaires et rapprocher l'Etat du citoyen. Enfin, elle est censée être une école d'apprentissage de la démocratie, permettant aux citoyens d'exercer depuis la base leurs responsabilités politiques. De ce fait, elle est appelée à favoriser la rénovation du paysage politique à la base.

Au plan économique

Le choix de la décentralisation est motivé par le constat que l'État malien a, depuis l'indépendance, fonctionné dans le cadre d'un centralisme aussi bien politique qu'économique, qui a inhibé les initiatives individuelles et communautaires et la liberté d'entreprise. La décentralisation devrait permettre une meilleure adéquation entre les politiques sectorielles nationales d'une part, et les besoins et initiatives locales d'autre part. En effet, les politiques nationales ont souvent été élaborées et mises en œuvre sans toujours prendre en compte les spécificités locales. La reconnaissance aux collectivités de certaines compétences en matière économique et l'obligation de consultation imposée à l'État pour toutes actions de développement sont appelées à assurer une meilleure prise en compte des dynamiques locales. Ainsi, la réforme de décentralisation devrait, en principe, contribuer à galvaniser les initiatives locales et assurer le développement à la base.

Le postulat selon lequel la gestion des affaires locales par des organes locaux élus pourrait constituer un facteur clef de stimulation et de dynamisme fonde l'espoir que la décentralisation sera à même d'opérer une meilleure adéquation des programmes de développement et une mobilisation spontanée des ressources.

Au plan culturel

La décentralisation devrait permettre la valorisation des cultures et des traditions positives locales à travers leur prise en compte dans l'élaboration et l'exécution des programmes de développement.

Nous fondant sur ces différentes considérations, nous soulignons peu avant le démarrage des communes que « la décentralisation au Mali n'est donc pas une lubie, ni un effet de l'euphorie post-révolutionnaire comme le qualifient certains, mais une nécessité correspondant à des défis réels qui justifient le choix des grandes orientations » (Djiré, 1999a, p. 75).

2.2 Un schéma institutionnel intellectuellement cohérent

Les objectifs assignés à la décentralisation au Mali ont contribué à en tracer les grandes orientations définies dans divers lois et décrets que nous exposerons brièvement dans leurs dispositions essentielles.

Les divers niveaux de collectivités décentralisées et leurs compétences

Conformément à la loi, les collectivités décentralisées en République du Mali sont : les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes rurales et les communes urbaines.

Les collectivités territoriales ont pour mission de concevoir, programmer et mettre en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. Chaque collectivité règle par délibération ses propres affaires.

Encadré 1. Trois niveaux de collectivités territoriales au Mali

La commune est la structure de base des collectivités décentralisées. La commune urbaine se compose essentiellement de quartiers, et la commune rurale de villages et/ou de fractions.

La commune est dirigée par un organe délibérant (le conseil communal) élu pour cinq ans par les habitants de la commune au scrutin proportionnel de liste, et par un organe exécutif (le bureau communal) composé du maire et de ses adjoints, élus au scrutin secret par les conseillers communaux.

Le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. Son organe délibérant est le conseil de cercle composé de membres élus au scrutin secret par les conseils communaux selon un système de quota par commune dont la clé de répartition est fixée par l'article 75 du Code des Collectivités Territoriales. Son organe exécutif est le bureau du conseil de cercle composé du président et de deux vice-présidents élus en son sein au scrutin uninominal par les membres du conseil.

La région est composée de plusieurs cercles. Elle a une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire. Son organe délibérant est l'assemblée régionale qui élit en son sein un organe exécutif (le bureau) composé du président et de deux vice-présidents.

Le district de Bamako est doté d'un statut particulier. Il est formé de six communes urbaines dont les conseils désignent en leur sein des représentants pour la formation du conseil du district. Les membres du conseil du district désignent en leur sein le maire du district et ses adjoints. Le conseil du district a des compétences similaires à celle d'une région.

Enfin, il convient de rappeler que la Constitution du 25 février 1992 institue en son article 12 un haut-conseil des collectivités territoriales, composé de représentants des collectivités désignés au suffrage indirect. Ce conseil a pour mission, entre autres, de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional.

Les organes exécutifs des collectivités ont pour vocation d'exécuter les décisions des organes délibérants. Les villages, quartiers et fractions sont des communautés de base, des structures infra-communales ne possédant pas de personnalité juridique propre. Cependant, la loi leur reconnaît certaines prérogatives dans leurs interactions avec la commune. Ainsi, conformément à l'article 17 du Code des Collectivités Territoriales (CCT), avant de délibérer sur certaines matières importantes liées entre autres à l'occupation des sols et aux questions financières, le conseil communal est tenu de prendre l'avis du ou des conseils de village, de fraction et de quartier concernés.³

Les divers niveaux de collectivités sont autonomes les uns par rapport aux autres. Aucune collectivité n'exerce de tutelle sur une autre. Elles exercent toutes leurs attributions dans le cadre de la loi, sous le contrôle de l'Etat.

La tutelle sur les collectivités

Au Mali, la tutelle a une fonction de contrôle de légalité et d'appui-conseil. Le premier aspect concerne le contrôle de la conformité des décisions des organes des collectivités aux lois et règlements en vigueur. Il vise, d'une part, à assurer le respect des lois et, d'autre part, à défendre les citoyens contre les actes arbitraires et illicites des organes des collectivités.

Le système de tutelle mis en place est marqué par un certain décalage. Ainsi, la tutelle (en l'occurrence le contrôle de légalité des actes) sur les communes d'un cercle incombe au préfet de cercle, la tutelle sur les actes des cercles d'une région incombe au gouverneur. La tutelle sur les assemblées régionales et le district de Bamako revient au ministre en charge de l'administration territoriale et des collectivités locales. Les sous-préfets n'exercent pas de contrôle de légalité mais sont chargés de l'appui-conseil aux communes de leur ressort.

En plus du contrôle de légalité des actes des organes des collectivités, les autorités de tutelle ont pour vocation d'appuyer, de conseiller et de soutenir les collectivités locales. Elles mettent à leur disposition les services techniques déconcentrés de l'Etat.

3. Il s'agit entre autres de : voirie, transport public, occupation privative du domaine public, cadastre, organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles, de pêche ou de chasse, création et entretien de points d'eau, schéma d'aménagement du territoire communal et plans d'occupation du sol, protection de l'environnement, gestion des ressources naturelles, du domaine public et privé de la commune, implantation et gestion des équipements collectifs. En outre, conformément aux dispositions de l'article 174, le débat public obligatoire avant l'adoption du budget communal est précédé d'une consultation des conseils de village, de fraction ou de quartier constituant la commune.

Les aspects humains et financiers

Pour accomplir les missions qui lui sont dévolues, chaque collectivité dispose en principe de services propres créés par elle-même par délibération et des services déconcentrés de l'Etat mis à disposition par le représentant de l'Etat. Chacune possède également en principe un personnel propre dont le statut est défini par la loi N° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Quant aux ressources financières, elles comprennent les ressources propres (recettes fiscales composées des impôts et taxes transférés par l'Etat, revenus et produits de l'exploitation du domaine tels que vente ou location de terrains et d'immeubles, redevances sur l'exploitation des ressources forestières, fauniques ou halieutiques, etc.) et les ressources extérieures provenant de l'Etat ou des partenaires des collectivités, les emprunts autorisés, les dons et legs. La ressource la plus importante à ce niveau devrait être constituée de la dotation générale de décentralisation qui repose sur le principe que tout transfert de compétences de l'Etat aux collectivités s'accompagne d'un transfert concomitant de ressources ainsi que des subventions spéciales de l'Etat destinées au fonctionnement et à l'investissement.

L'intervention des citoyens

Le schéma institutionnel comporte un certain nombre de dispositions visant à assurer l'intervention du citoyen dans le processus de décentralisation. Il s'agit entre autres de l'élection des membres du conseil communal, de l'obligation de consulter les conseils villageois sur diverses questions et du caractère public des débats du conseil communal (en l'occurrence lors des débats sur le programme de développement communal). Plus particulièrement, les dispositions imposant la publicité et l'affichage des décisions du conseil communal sont de nature à favoriser la transparence. Enfin, tout citoyen de la commune peut attaquer une décision des organes communaux devant le tribunal administratif.

La prise en compte de la décentralisation dans la gestion foncière

Les principales dispositions institutionnelles trouvent leur expression dans les compétences des collectivités en matière de gestion foncière et de gestion des ressources naturelles. L'option pour la décentralisation a entraîné la reconnaissance d'un domaine aux collectivités décentralisées.

Calqué sur le modèle de la domanialité étatique, le domaine des collectivités territoriales est constitué d'un domaine public composé de tous les immeubles⁴ et meubles⁵ déterminés comme tels par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement spéciale, et d'un domaine privé composé de tous les immeubles et droits fonciers qu'elles détiennent.⁶

Le **domaine public naturel des collectivités**⁷ est défini par l'article 7 de la loi N° 96-050 du 16 octobre 1996 (portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales) comme comprenant toutes les dépendances du domaine public de l'Etat situées sur le territoire desdites collectivités et dont l'Etat a transféré la conservation à celle-ci. Conformément à l'article 12, pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat peut transférer la gestion d'une partie de son domaine public à une collectivité territoriale ou la lui reprendre. Mais le transfert ou la reprise s'effectue par décret pris en conseil des ministres à la demande de la collectivité territoriale ou sur proposition de l'Etat. Il ressort de cette disposition que le transfert de la conservation d'une ressource est réalisé soit à la demande de la collectivité, soit sur l'initiative de l'Etat lui-même.

Quant au **domaine privé immobilier**⁸ des collectivités décentralisées, il se compose de trois catégories de terres, conformément aux dispositions de l'article 9 du Code Domanial et Foncier (CDF) :

- les terres immatriculées du domaine privé de l'Etat cédées par celui-ci à titre onéreux ou gratuit ;
- les terres non immatriculées situées dans les limites des collectivités territoriales, affectées ou cédées à celles-ci par l'Etat en fonction de l'intérêt régional, de cercle ou communal ; et
- les biens immeubles (terrains bâtis ou non) acquis à titre onéreux ou gratuit ou cédés par l'Etat.

4. Biens que l'on ne peut pas déplacer, tels que terrains bâtis ou non, forêts, lacs, ponts, routes, etc.

5. Biens que l'on peut déplacer tels que véhicules, matériel de bureau, etc.

6. Ainsi, la loi N° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales (adoptée avant le nouveau CDF) précise en son article 1er que ce domaine comprend un domaine public et un domaine privé.

7. Le domaine d'utilité publique appartient à la puissance publique et ne peut être vendu (forêts, cours d'eau, réserve de faune, etc.). Le domaine public naturel se distingue du domaine public artificiel par le fait qu'il est constitué d'éléments donnés par la nature alors que le second est constitué de biens d'usage collectif mais construits par l'homme.

8. Terrains relevant du statut privé et pouvant de ce fait être vendus.

Les collectivités territoriales disposent de leur domaine conformément à la loi (article 59 du CDF). Elles sont responsables de la gestion, de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de l'équilibre écologique de leur domaine. A ce titre, elles élaborent un schéma d'aménagement du territoire qui précisera les domaines affectés aux différents usages : domaines forestier, agricole, pastoral, faunique, piscicole, minier, de l'habitat. La composition et les modalités de gestion des différents domaines sont précisées par les différents textes portant gestion des ressources naturelles et les textes sus-cités sur la décentralisation.

Les divers niveaux de collectivités possèdent des compétences partagées et des compétences spécifiques. Ainsi, conformément aux articles 14, 83 et 131 du CCT, aussi bien le conseil communal que le conseil de cercle ou l'assemblée régionale délibèrent entre autres sur les thèmes suivants : protection de l'environnement, opérations d'aménagement de l'espace de la collectivité, gestion domaniale et foncière, acquisition du patrimoine, infrastructures routières et de communication classées dans le domaine de la collectivité, organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales, réglementation concernant la police administrative. L'hydraulique rurale et urbaine ainsi que l'élaboration des plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal relèvent de la compétence du conseil communal.

Les terrains à usage d'habitation relevant du domaine privé des collectivités peuvent être attribués sous forme de concession urbaine ou rurale à usage d'habitation. Mais ces terrains font l'objet de cession directe lorsqu'ils relèvent du domaine privé immobilier d'une collectivité territoriale dotée d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. La concession urbaine ou rurale à usage d'habitation porte sur les terres dont la commune est propriétaire ou affectataire. Elle est octroyée par le maire après avis du conseil de village, de fraction ou de quartier réuni à cet effet et entériné par une délibération du conseil communal (article 62 du nouveau CDF).

La concession⁹ confère au bénéficiaire seulement un droit d'usage et d'usufruit et non un droit de propriété qui comporte le droit de disposer. Le droit de concession peut être mis en gage et est directement transmis-

9. Acte par lequel le propriétaire du terrain appelé concédant (en l'occurrence la commune) accorde sous certaines conditions au concessionnaire (le citoyen ou l'organisation) des droits d'usage sur un terrain.

sible par acte authentique (un acte dressé par un officier ministériel, en l'occurrence un notaire). Selon les dispositions de l'article 63, il ne peut être accordé qu'une concession par demandeur sous réserve que celui-ci ne dispose pas déjà dans la même agglomération d'un terrain à usage d'habitation bâti ou non. Toutefois, à titre exceptionnel, la concession peut porter sur deux parcelles contiguës lorsque l'attributaire présente des garanties suffisantes de mise en valeur.

Le décret N° 02-112/P-RM du 06 mars 2002 qui détermine les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des collectivités territoriales précise les modalités d'accès aux dits terrains, notamment les conditions de la cession et la procédure de délivrance de la concession urbaine d'habitation. Il convient toutefois de préciser que si les collectivités territoriales disposent de leur domaine privé immobilier, l'attribution des terrains nus excédant 1 000 m² ne peut se faire qu'après autorisation de l'autorité de tutelle. Lorsqu'il s'agit de terrain mis en valeur, cette approbation est requise lorsque la valeur vénale¹⁰ de l'immeuble est supérieure à 5 millions de francs CFA.

L'exercice par les collectivités de la plupart de leurs prérogatives en matière foncière est soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Si cette disposition permet en principe d'assurer le contrôle de la conformité des actes des collectivités aux dispositions légales en vigueur, elle constitue également, aux mains des représentants de l'Etat, un instrument de pression et d'influence sur les décisions des collectivités. Par ailleurs, l'Etat n'ayant encore affecté aux nouvelles collectivités territoriales ni le domaine, ni sa gestion, les dispositions de la décentralisation en matière foncière et de gestion des ressources naturelles restent pour le moment une déclaration d'intention.

L'analyse du schéma institutionnel aboutit au constat de l'existence d'un véritable arsenal juridique et institutionnel intellectuellement cohérent, destiné à assurer le développement équilibré des collectivités, en harmonie avec les structures infra-collectivité et les grandes orientations nationales. Mais qu'en est-il en réalité ?

10. La valeur en argent à laquelle l'immeuble peut être vendu à un moment donné.

3. La décentralisation à Sanankoroba : une réalité en deçà des attentes

3.1 Aperçu de la commune rurale de Sanankoroba

La commune rurale de Sanankoroba est située au sud de Bamako. Son territoire est constitué par de vastes plaines en bordure du Niger avec quelques plateaux latéritiques à l'est et au sud. Elle a une population pluriethnique officiellement estimée à 23 856 habitants (recensement administratif à caractère électoral, 2001), avec cependant une prédominance des ethnies bambara et malinké. Composée de 26 villages, elle est une des trois communes héritières de l'arrondissement du même nom qui regroupait une soixantaine de villages, et est rattachée au cercle de Kati et à la région de Koulikoro. L'agriculture constitue sa principale activité économique, appuyée par l'élevage, la pêche, la cueillette et le maraîchage. Jumelée avec une collectivité canadienne, la commune bénéficie d'un grand appui de celle-ci dans le cadre de son développement.

Le village de Sanankoroba, le chef-lieu de la commune, est situé à une trentaine de kilomètres de Bamako. Fondé vers le 18^{ème} siècle par les Traoré, sa population est estimée à près de 6 000 habitants.¹¹ Il abrite d'importantes infrastructures scolaires et sanitaires.

3.2 La création de la commune et la mise en place des organes communaux

La décentralisation à Sanankoroba, comme partout ailleurs, ne s'est pas installée dans un espace institutionnel vierge. Elle a été affectée par des dynamiques existantes, notamment les revendications identitaires devenues particulièrement fortes avec l'annonce de la décentralisation et l'influence des considérations d'autochtonie.

L'épineuse question du regroupement des villages

A l'instar de toutes les autres communes du pays, créées en 1996, la formation de la commune rurale de Sanankoroba a été précédée de

11. La période de la fondation du village a été évaluée sur la base des recoupements réalisés à partir des récits des anciens sur l'histoire de la localité. Il en sera de même pour les autres villages.

Carte 1. Localisation de Sanankoroba



multiples concertations organisées par l’administration avec les conseils villageois concernés. Ces rencontres furent marquées par des controverses qui ne manqueront pas d’influer sur la marche future de la commune. En effet, les villages Malinkés de l’ancien arrondissement appartenant à un ensemble socioculturel historiquement formé, le « Solon », avaient émis le vœu de se constituer en commune autonome. Il avait donc été envisagé de constituer quatre communes. Cependant les désaccords entre les villages du Solon sur le choix du chef-lieu de la future commune ont amené l’administration à les répartir entre les trois autres communes. Interprétant ce choix comme le résultat des manigances de l’administration, certains de ces villages déclareront ne pas se reconnaître dans la

commune et boycotteront toutes les activités organisées par les autorités communales. La formation et la composition du conseil communal sortant portent les stigmates des limites du mode de désignation.

L'inégale représentation des villages au sein du conseil communal

Même si la loi électorale reconnaît les candidatures indépendantes, le jeu électoral est dominé par les partis politiques qui étaient les seuls à présenter des listes lors des élections. Les 17 conseillers formant le conseil communal ont été répartis entre six partis politiques et sont ressortissants de six villages, avec 10 conseillers pour le seul village de Sanankoroba. Ainsi, avec seulement six villages représentés sur les 26 que compte la commune, on est en droit de s'interroger sur la représentativité du conseil communal. Ce déséquilibre ne constitue-t-il pas un handicap pour une participation effective des villages à la prise de décision ? Les villages se sentent-ils concernés par la décentralisation ? Se reconnaissent-ils dans le conseil communal ?

La plupart des responsables communaux interviewés pensent que ceci ne constitue pas un problème majeur car, disent-ils, les conseillers ne représentent pas un village, mais l'ensemble de la population de la commune. Pour eux, désigner les conseillers par village n'est pas une solution aux problèmes rencontrés, car ce ne sont pas forcément les meilleurs qui seront choisis, mais plutôt les descendants du chef de village. Jamais un homme de caste ou un non autochtone ne serait désigné, ce qui constituera une entrave à la démocratie et à l'efficacité du conseil. En effet, la commune est fondée sur un pouvoir élu, alors que le village repose sur un pouvoir héréditaire.

Par ailleurs, les responsables soutiennent que l'érection des villages en collectivités décentralisées ne serait pas non plus une solution. Le village est et doit être dirigé par le chef de village. Le fait que tous les villages ne soient pas directement représentés au sein du conseil communal n'entrave pas le fonctionnement de la commune. Pour rapprocher davantage la commune des villages, il a toutefois été décidé d'ériger des centres secondaires d'état civil dans diverses localités, couvrant également les villages à proximité ; ces centres sont des représentations de la commune, dirigées par des maires délégués.

Certains villageois soulignent cependant que la solution pourrait peut-être consister à faire en sorte que chaque village soit représenté par un ou plusieurs conseillers au prorata de sa population.

La composition sociale du conseil communal ou l'émergence d'une élite locale

La composition sociale du conseil communal sortant est assez hétéroclite : trois enseignants de premier cycle, un adjoint administratif qui travaille comme archiviste à la mairie de la commune II du district de Bamako, un comptable à la retraite, un opérateur économique vendeur de sable et de gravier, un jeune diplômé sans emploi et des paysans. Le conseil comporte une seule femme.

Le bureau communal se compose du maire et de trois adjoints. Le personnel communal se compose de quatre agents : un secrétaire général (juriste publiciste de formation et anciennement instituteur vacataire dans des villages de la commune), un régisseur cumulant (au grand dam de la loi¹²) la régie de recettes et la régie de dépenses, une secrétaire dactylo et un planton. Le personnel est donc à première vue nettement insuffisant pour faire face aux différentes tâches, mais il est très actif et parvient à répondre aux différentes sollicitations (par ailleurs limitées du fait des retards dans le transfert de compétences).

Le facteur d'autochtonie s'exprimera avec une grande netteté lors de la désignation du maire. Ainsi, la gestion de la mairie de Sanankoroba par le conseil communal sortant est marquée par une situation politiquement paradoxale : le maire est le seul élu de sa liste. Cette situation est la conséquence de l'intervention du conseil des anciens du village dans la désignation du maire.

L'influence du facteur d'autochtonie

Sur les 17 conseillers de la commune, l'Adema-PASJ (Alliance pour la Démocratie au Mali-Parti Africain pour la Solidarité et la Justice), le parti majoritaire, avait huit élus ; le RND (Rassemblement National pour la Démocratie) en avait cinq ; quatre autres partis se partageaient les quatre sièges restants. Pour évincer le candidat du parti majoritaire au poste de

12. Il convient de souligner qu'à partir de 2002, la commune a recruté un second régisseur pour se conformer à la loi.

maire, ses adversaires politiques eurent recours au conseil des anciens du village qu'ils manipulèrent avec dextérité. Ils informèrent celui-ci que, le maire exerçant désormais les prérogatives de chef de village, l'élection à la tête de la commune du candidat de l'Adema mettrait le village à la merci d'un « étranger ». Les anciens ne pouvant accepter ce fait (car le leader local du parti majoritaire est considéré comme un étranger dans le village malgré le fait qu'il y vive depuis plus de 20 ans et qu'il s'implique activement dans toutes les activités villageoises) convoquèrent tous les conseillers ressortissants du village (tous partis confondus) et leur imposèrent de ne pas voter pour l'intéressé. Conscient de la fragilité de sa position, la tête de liste de l'Adema-PASJ eut la clairvoyance de ne pas insister et conclut un accord avec le seul élu d'un parti allié, qui devint le maire. Le conseil des anciens ne pouvait s'opposer à l'élection de ce dernier qui est ressortissant d'une des familles les plus autochtones du village. Quoique l'autochtonie ne soit pas un argument toujours apparent, il apparaît à chaque fois qu'un grand débat politique ou social se pose.

3.3 Le fonctionnement de la commune ou la volonté de « rattraper la vache envolée »

Un proverbe du terroir affirme que « *lorsque la vache saute par dessus le berger qui est en train de la traire, ce dernier devient un homme simplement accroupi* ». Cet adage, décrivant le ridicule de la posture d'un homme qui a des prérogatives mais ne peut les exercer, qualifie bien la situation de coquille vide dévolue aux communes rurales maliennes. En effet, si les textes de décentralisation reconnaissent aux communes d'immenses prérogatives, leur confrontation avec la réalité du terrain dévoile assez rapidement un grand décalage. Les piétinements dans le transfert des compétences et des ressources ainsi que la faiblesse des ressources propres sont des facteurs explicatifs de ce phénomène.

Après cinq ans de fonctionnement de la commune, la décentralisation n'est pas encore tout à fait effective à Sanankoroba. Au cœur des problèmes de la commune se trouve tout d'abord l'extrême faiblesse des ressources financières. La commune fonctionne principalement grâce aux impôts d'Etat transférés. Le budget communal pour l'exercice 2001 s'élève à 55 763 096 FCFA avec 46 169 058 FCFA pour le fonctionnement et 9 594 038 FCFA pour l'investissement. Le budget communal reste donc très faible surtout en matière d'investissement, l'investissement prévu concernant l'équipement de la mairie. Il y a un net manque de ressources perceptible à travers l'écart

patent entre les ressources disponibles et les besoins de financement : appui aux centres de santé, recrutement d'enseignants, désenclavement. La question du financement du développement local reste posée.

Le second problème est d'ordre humain. En plus de l'inexpérience des dirigeants, les relations de proximité influencent négativement les mesures adoptées dont l'application est souvent reportée. Mais cette inexpérience est relative, car la plupart des conseillers communaux et plus particulièrement les membres du bureau ont une expérience de travail dans les associations villageoises, ce qui facilite l'assimilation rapide des nouvelles règles de gestion. Certes, tous ne disposent pas du même niveau d'information, mais l'expérience s'accumule avec le travail. Malgré tout, une des insuffisances de l'équipe communale demeure, selon les propos du maire, le manque de suivi des actions. Les actions programmées ou en cours d'exécution ne font l'objet de suivi rigoureux ni de la part des conseillers, ni des membres du bureau communal, ce qui favorise des dérapages et des lenteurs.

Malgré les problèmes rencontrés, il existe de la part des autorités communales une réelle volonté de « rattraper la vache communale » et de s'approprier des prérogatives que la loi lui a octroyées. Pour acquérir plus de légitimité auprès des citoyens, elles élaborent et essaient de mettre en œuvre différentes stratégies. Mais le processus se déroule dans un contexte marqué par des dynamiques souvent contradictoires, tant au niveau national que local, perceptibles dans l'expérience du lotissement de Sanankoroba.

4. Le lotissement de Sanankoroba : un miroir du processus de décentralisation

4.1 Le cadre juridique du lotissement

Malgré l'adoption d'une nouvelle législation foncière, ce sont les dispositions du décret N° 184 PGRM du 26 juin 1985 qui continuent à gérer les lotissements.¹³ L'article 1^{er} de ce décret définit le lotissement comme « la création volontaire d'un tissu parcellaire consistant en la division d'un terrain en plusieurs parcelles vouées à la création d'habitations, de jardins, de bureaux, d'établissements sociaux et culturels ou d'établissements industriels ou commerciaux ».

Le décret précise les conditions préalables du lotissement, la procédure de constitution du dossier et son instruction, l'approbation et ses effets.

Conformément à l'article 11 du décret, les bureaux d'étude d'urbanisme agréés par l'administration ou les services compétents de l'Etat sont seuls habilités à entreprendre des études de lotissement. Le dossier de lotissement est adressé au ministre chargé de l'urbanisme qui fait connaître son avis dans un délai de quatre mois à compter de la date de réception du dossier.¹⁴ A défaut de réponse dans le délai imparti, l'approbation est réputée accordée. Le dossier de lotissement est approuvé par arrêté du ministre de l'urbanisme après avis du conseil des ministres. L'arrêté d'approbation énonce les prescriptions auxquelles le lotissement et les bénéficiaires de parcelle doivent se conformer.

Conformément à l'article 22, aucune vente ou location de parcelle ne sera admise et aucune autorisation de construction ne sera délivrée avant l'achèvement des travaux de lotissement. A la fin des travaux, un certificat d'état de réalisation des travaux de viabilisation est délivré. A ces dispositions, il convient d'ajouter celles relatives à la purge des droits coutumiers établies par le CDF.

13. Ce décret énumère la loi N° 82-122/ANRM du 4 février 1982 déterminant les principes fondamentaux relatifs aux conditions d'attribution des terres du domaine privé de l'Etat, ainsi que la loi N° 85-83/ANRM du 22 juin 1985 instituant les servitudes administratives en matière d'urbanisme.

14. En cas de modification demandée au pétitionnaire, le délai court à partir de la date de réception du projet modifié. Ce délai est porté à six mois lorsque le ministre a prescrit une enquête publique.

Dans quelle mesure ces dispositions ont-elles été respectées dans le lotissement de Sanankoroba ? Dans le processus de lotissement, la collectivité a-t-elle effectivement exercé les compétences dévolues par la loi ? Dans quelle mesure les préoccupations des populations ont-elles été prises en compte ? Pour répondre à ces questions, un rappel de l'histoire du lotissement, l'étude de ses principales phases ainsi que de ses enjeux et contours s'imposent.

4.2 L'histoire du lotissement : la grande odyssee

L'histoire du lotissement se décline en deux phases : une phase villageoise et une phase communale, correspondant chacune à des enjeux précis.

La phase villageoise : de l'opposition au lotissement à sa prise en charge

Bien avant l'avènement de la décentralisation, les pouvoirs publics avaient tenté à plusieurs reprises de réaliser le lotissement du village de Sanankoroba, mais la population s'y était toujours opposée en utilisant notamment des canaux politiques.¹⁵ Par la suite, les inondations successives du village à partir de 1995 ont amené un changement d'attitude, et c'est plus particulièrement l'ampleur du sinistre de 1996 qui a conforté l'administration dans sa position (Fédération canadienne des municipalités–Bureau international, 1999, p. 10).¹⁶

Afin d'éviter que le lotissement envisagé ne se limite à une simple distribution de l'espace, le *Benkadi*, l'association villageoise de développement, a initié la mise en place d'une commission représentative de tous les acteurs locaux : administration, *Benkadi*, conseil des anciens, conseillers administratifs du village, représentants de l'association des ressortissants de Sanankoroba. Cette commission composée de 16 membres avait pour mission d'étudier les contours du lotissement et de dégager des pistes et moyens d'actions. La commission a d'abord commencé par identifier les sources des inondations et a convoqué à cet effet un bureau d'étude chargé

15. Les responsables de l'association villageoise expliquent cette opposition par leur désaccord avec la démarche des techniciens et topographes de l'administration fondée sur le déplacement de plusieurs familles des lieux d'inondation vers de nouveaux sites. Par ailleurs, ils ne souhaitaient surtout pas laisser le lotissement aux mains de l'administration « qui ne fait que de la spéculation foncière en pareille occasion ». La stratégie visait à tergiverser en attendant la mise en œuvre de la décentralisation (qui était annoncée) afin de pouvoir prendre eux-mêmes en main le lotissement de leur village.

16. Lors de cette inondation, 132 maisons se sont écroulées et 98 familles sont restées sans abris.

de réaliser un relevé topographique sur environ 600 hectares. Les résultats de cette étude ont conclu que la solution définitive aux inondations devra passer par la réalisation dans le village d'un système de drainage des eaux pluviales et par conséquent l'élaboration d'un projet d'assainissement.

Les partenaires canadiens ont appuyé l'association villageoise par l'envoi d'un ingénieur à Sanankoroba pour une contre-expertise du travail du bureau d'étude. Cette mission a amélioré le projet initial et préconisé entre autres la réalisation de cinq caniveaux.¹⁷ Cependant, étant donné d'une part les difficultés de collecte de fonds nécessaires et, d'autre part, l'occupation illicite de tous les espaces vides constatés au moment de la réalisation du relevé topographique, le *Benkadi* a décidé de changer d'approche et d'envisager d'abord le lotissement.

Cette nouvelle stratégie prévoit d'utiliser les sommes collectées à travers la vente des lots du lotissement pour faire face à la réalisation de certains caniveaux en attendant que les partenaires canadiens aident à réunir le financement pour finaliser le reste du projet. Par ailleurs, la réalisation du lotissement entrant dans les compétences du conseil communal, le *Benkadi* a décidé de transférer le dossier à la mairie qui venait d'être mise en place. Auparavant, il a toutefois recueilli l'aval du conseil des anciens au départ opposé à tout lotissement.

La phase communale et les débuts du chemin de croix

La mairie a accepté le dossier par une délibération approuvée par le représentant de l'Etat dans le cercle (délibération N° 25 du 27 mars 2001).

Peu après l'approbation par le préfet de la délibération sur la décision de lotissement, la commune a obtenu de ses partenaires canadiens un appui dans la recherche de financement. Lors d'une visite au Canada dans le cadre du partenariat entre Sanankoroba et la municipalité régionale du comté d'Autreuil, du 20 septembre au 13 octobre 2001, les responsables communaux ont décidé avec leurs partenaires de monter un projet de

17. Sur l'ensemble du projet, un caniveau de 50 626 000 FCFA est réalisé de juin 1997 à janvier 1998. Ce financement a été acquis auprès du Fonds Commun de Développement (FCD) grâce à l'appui de l'ambassadeur du Canada au Mali sur une demande du « Comité des mains pour demain » et de la Fédération canadienne des municipalités. Le FCD est un fonds canadien créé par un protocole d'entente signé le 6 décembre 1996 entre le Canada et le Mali, domicilié au ministère des finances du Mali géré conjointement par l'ambassade du Canada à Bamako et le ministère des finances du Mali. La gestion opérationnelle des fonds est assurée par une cellule de gestion.

gestion du terroir et ont sollicité l'appui des bailleurs de fonds susceptibles de financer l'opération. Une requête est alors adressée au FCD et, suite à l'accord de ce dernier, une entente bipartite est signée le 21 mai 2003 entre cet organisme et la mairie de Sanankoroba (document N° 2003-004/FCD/MEF/Commune de Sanankoroba). Cette entente a pour objet le financement de l'étude d'impact, des études techniques et des travaux de lotissement. Le montant de la contribution canadienne est de 150 000 000 FCFA non remboursables.

Le financement étant acquis, il restait à affecter le terrain. Dans un premier temps, le préfet avait voulu effectuer lui-même cette opération de façon graduelle. Aussi l'affectation progressive fut-elle la première option. Étant habilité par la loi¹⁸ à attribuer des concessions rurales d'une superficie supérieure à 2,5 ha mais inférieure ou égale à 5 ha, le préfet avait proposé de commencer par affecter 5 ha à la commune. Après la mise en valeur de cette superficie, il prévoyait d'affecter 5 ha supplémentaires, puis de répéter cette opération jusqu'à atteindre la superficie totale convoitée. Cette proposition pouvait s'expliquer par l'urgence de la situation, étant donné la nécessité de résoudre au plus vite la question du relogement des victimes de l'inondation. Mais elle ne prenait pas en compte les exigences légales du lotissement et n'était pas non plus exempte de certaines arrières-pensées. Si le préfet avait su garder la main haute sur le processus comme cela aurait été le cas dans le cadre de l'affectation progressive, il aurait certainement reçu « sa part ».¹⁹

Pour bien déterminer le cadre technique du lotissement, le maire eut plusieurs séances de travail avec les services du cercle en charge des questions domaniales. C'est à la suite de ces échanges qu'il apparut clairement que le lotissement était encore régi par le décret N° 184 PGRM du 26 juin 1985, son autorisation relevant du ministère des domaines de l'État. Il fut décidé d'adresser la demande d'affectation à ce département. Le dossier réalisé à cet effet resta sans suite durant cinq mois, et c'est seulement après des interventions politiques qu'il fut diligenté.²⁰

18. Décret N° 01-040/P-RM du 02 février 2001 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé de l'État.

19. Le même préfet n'avait pas hésité lors du lotissement de Banankoro en 2001 à réclamer « sa part ».

20. Une délégation composée du maire et des députés du cercle de Kati demanda une audience au ministre pour attirer son attention sur l'importance du dossier.

La superficie convoitée portait sur 504 ha, mais le ministre n'ayant pas la compétence d'attribuer une telle superficie, le choix fut fait de la diviser en cinq secteurs de 100 ha : trois du côté ouest et deux du côté est. Il fut donc décidé de commencer par un secteur de 100 ha. L'étude du dossier au niveau du cercle ayant toutefois établi qu'une partie de la superficie demandée était déjà immatriculée et faisait l'objet de titres fonciers détenus par des particuliers, la soustraction de ces titres ramena la superficie demandée à 70 ha, 64 ares, 71 centiares. Une note précisant les aspects techniques et financiers du lotissement fut rédigée par le service de l'urbanisme de Kati.²¹

Sur la base des renseignements de la note technique, le ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières affecta à la commune de Sanankoroba les titres fonciers N° 8343 et 8344. Deux avis d'enquête commodo et incommodo (enquête publique visant à déterminer le statut d'un terrain) publiés dans le quotidien national (L'Essor N° 15082 du 12 novembre 2003, p. 4, et N° 15090 du 25 novembre 2003, p. 4) informent les populations, conformément aux dispositions légales, de la procédure d'immatriculation en cours.

L'immatriculation et l'affectation étant réalisées, il restait la validation du plan de lotissement qui prit également quelque temps. En effet, suite à une lettre circulaire non datée du ministre de l'administration territoriale (1351/MATCL-SG reçue à Sanankoroba le 11 août 2003) demandant, conformément à une décision du conseil des ministres du 18 juin 2003, de surseoir jusqu'à nouvel ordre à toute attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat, le ministère des domaines de l'Etat a bloqué l'autorisation de début des travaux. Les travaux qui avaient commencé avant l'obtention de l'autorisation furent ainsi stoppés. Par la suite, le maire et certains de ses collaborateurs eurent plusieurs entrevues avec les deux ministres concernés et, début janvier 2004, l'interdiction fut levée, à titre exceptionnel pour Sanankoroba. Le 20 janvier 2004, les travaux avaient repris, l'implantation du plan était finie, les piquets plantés. Il restait donc la réalisation concrète, à travers les démolitions et alignements des bâtiments.

21. Kkti/SUBB/Note 0026 du 11 avril 2003. Note technique sur le programme de recasement d'urgence des populations victimes de l'inondation à Sanankoroba.

L'odyssée de l'obtention de l'autorisation du lotissement met à nu certaines des difficultés de la maîtrise effective par les collectivités du processus de gestion foncière : lourdeur administrative et mauvaise coordination de l'action administrative, main-mise de la tutelle, non-maîtrise par les collectivités des procédures légales. En fait, le lotissement de Sanankoroba possède des enjeux apparents et cachés, perceptibles à la lumière de l'analyse des non-dits et des points d'ombre.

4.3 Les enjeux du lotissement : la nécessité noyée dans la masse des non-dits

Le processus du lotissement de Sanankoroba pose en toile de fond toutes les questions relatives à la gouvernance locale, dans un contexte de décentralisation inachevée. Le lotissement fait l'objet d'un certain unanimité. Il répond à une préoccupation commune à l'ensemble du village : la résolution de l'épineux problème des inondations et l'aménagement du terroir villageois. Mais cet unanimité ne saurait masquer les enjeux souvent contradictoires que l'opération revêt pour les divers groupes stratégiques se partageant l'espace villageois et communal.

Pour la commune et les responsables communaux

Le lotissement répond non seulement à une prise en charge d'un problème qui se trouve au centre des préoccupations des populations, mais constitue également une opportunité pour démontrer le savoir-faire et l'engagement des nouvelles autorités et conforter leur légitimité. L'appui financier du FCD étant de nature à minimiser les coûts pour la commune, le conseil communal escompte tirer de substantiels revenus de la vente des lots pour le financement du développement communal. Déjà, les demandes de lots ont commencé à affluer. La commune a instauré une taxe de 1 000 FCFA pour chaque demande de lots. Début janvier, le nombre de demandes dépassait déjà 3 500, représentant une somme de plus de 3,5 millions de FCFA dans les caisses de la mairie.

A ces enjeux politiques et financiers, il convient d'ajouter les motivations individuelles. Conformément à la législation en vigueur, les fonctions de maire et de conseiller communal sont gratuites. Le maire et ses adjoints perçoivent une indemnité de responsabilité ; les conseillers communaux touchent des indemnités de session et de déplacement d'un montant rela-

tivement dérisoire.²² Or, la plupart des conseillers communaux espéraient certainement que leur élection à la tête de la commune contribuerait à l'amélioration de leur situation personnelle.

Après les élections, les uns et les autres se sont vite rendu compte que les fonctions de maire et de conseiller comportent plus de charges que d'avantages. Le lotissement venait donc bien à point pour compenser cette « iniquité ». Certains conseillers impliqués dans la conduite du lotissement et certains membres de la commission de lotissement se sont alors bientôt livrés à des pratiques préjudiciables à la bonne conduite du processus de lotissement (pots de vins et autres détournements) pour arrondir des fins de mois déjà maigres.

La mairie ayant constaté que la plupart des terrains vides sans construction identifiés comme zone de recasement en 1997 avaient été occupés, elle procéda à un second recensement en 2001. Les maisons bâties furent alors identifiées et numérotées, et les numéros communiqués à leurs propriétaires. Il fut interdit de construire sur les terrains vagues puisqu'ils devaient servir de zone de recasement. Les détenteurs coutumiers de ces terrains commencèrent à les vendre à divers clients en quête de lot. Une fois les terrains acquis, les uns et les autres trouvèrent des « arrangements » avec des membres du comité de lotissement pour acquérir un numéro.

Par ailleurs, sans que cela soit soutenu par une quelconque délibération du conseil communal, le maire aurait procédé à des distributions de lettres d'attribution aux membres du conseil. Cette décision était certainement motivée par la conviction des autorités communales que le processus de lotissement n'arriverait pas à terme avant les élections communales prévues pour le 30 mai 2004, et qu'il valait donc mieux « se servir » avant l'arrivée d'une nouvelle équipe.

22. Conformément aux dispositions de l'arrêté N° 00-1071/MATCL-SG du 14 avril 2000 portant modification de l'arrêté N° 99-0383/MATS-SG du 12 mars 1999 déterminant les conditions d'octroi et le taux des indemnités de déplacement et de session des membres du conseil communal ainsi que les indemnités de fonction du maire et de ses adjoints (MATCL, DNCT, 2000), l'indemnité journalière de session des membres du conseil communal varie entre 1 000 FCFA (pour les communes de moins de 20 000 habitants) et 7 500 FCFA (pour celles de plus de 200 000 habitants). Les maires et leurs adjoints reçoivent une indemnité mensuelle de fonction de respectivement 15 000 FCFA et 10 000 FCFA pour les communes de moins de 20 000 habitants, et 100 000 et 50 000 FCFA pour les communes de plus de 200 000 habitants. Les indemnités de déplacement sont de 7 500 FCFA pour le maire et 4 000 FCFA pour les adjoints et conseillers communaux à l'intérieur du territoire national ; en-dehors, les frais de mission sont respectivement de 22 500 et 15 000 FCFA.

Pour le conseil des anciens

Le lotissement ayant d'abord été ressenti par les anciens comme un empiètement sur leurs prérogatives, ils s'y étaient dans un premier temps opposés. Cette opposition traduisait d'une part les préoccupations de certains notables qui redoutaient que toute remise en cause de l'ordre établi n'entraîne un renforcement de la commune et, d'autre part, les manipulations de l'institution politique traditionnelle par des propriétaires fonciers qui souhaitent avoir du temps pour vendre leurs terres ou tout au moins avoir des armes pour négocier avec la mairie. Par ailleurs, celle-ci n'avait pas encore su donner de garantie pour le dédommagement des familles touchées par le lotissement. La commune et la commission de lotissement n'avaient pas non plus su développer de stratégie efficace de communication. La réticence d'un grand nombre d'anciens était liée à la crainte que le lotissement n'entraîne une dislocation des grandes concessions.

Mais, à la suite de la campagne de sensibilisation menée par la commission de lotissement appuyée par des représentants de l'association des ressortissants de Sanankoroba à Bamako, la réticence des anciens fut levée et le chef de village signa la lettre de transfert du dossier à la mairie. Les anciens directement touchés par le lotissement demeurent cependant opposés au processus. Il en est ainsi du chef du clan *Kintiéna* dont une partie de la concession et certains champs seront touchés par l'opération.

Pour les populations

Le lotissement présente des enjeux différents, selon que l'on soit résident de Sanankoroba ou de Bamako, autochtone ou allochtone, propriétaire foncier ou non, riche ou pauvre. Si de façon générale, le lotissement est bien accueilli par la population de Sanankoroba qui y voit une occasion d'aménagement et de modernisation de la localité, les conditions qui sont en train d'être dégagées pour l'attribution de certains lots posent problème et entament sérieusement la cohésion sociale au sein du village. Les familles considérées comme autochtones sont les premières bénéficiaires. En effet, partant du postulat que le lotissement a été initié pour faire face au problème de recasement des populations, la commission mise en place par la mairie a décidé d'affecter un lot à tous les ressortissants masculins mariés des familles autochtones.

Les familles non autochtones, même celles installées depuis plusieurs décennies à l'instar du clan *Diouréla*, se trouvent donc exclues de cette mesure. Les ressortissants de ces clans ainsi que les fonctionnaires et autres salariés en poste à Sanankoroba protestent contre la mesure et se proposent d'user de tous les moyens pour que le principe de l'égalité des citoyens soit respecté lors de la répartition des lots.

Les autochtones non plus ne présentent pas un front uni. Certaines familles ont déjà vendu tous les terrains qu'elles possédaient dans la zone de recasement. Mais en décidant de ne pas indemniser les personnes expropriées, la commune les met sur un pied d'égalité avec celles qui ont résisté à la tentation de brader les terres ancestrales. Ces dernières qui n'ont reçu aucune assurance quant à une indemnisation éventuelle se sont classées parmi les adversaires du lotissement.

Quant aux plus pauvres, ils regardent faire et s'en remettent à Dieu, espérant se trouver sur la liste des bénéficiaires de lots gratuits qu'ils ne seront pas en mesure de construire et qui seront vendus à des plus nantis par l'intermédiaire des spéculateurs. La mairie a prévu dans le budget communal une somme destinée à financer le volet social du lotissement, mais nul ne sait encore de quelle manière cette somme sera utilisée.

Pour les spéculateurs et intermédiaires fonciers

Pour les spéculateurs et intermédiaires fonciers, le lotissement est une véritable aubaine. Les spéculateurs locaux interviennent comme intermédiaires des transactions occultes, rabattent les clients, prennent des contacts pour l'acquisition des numéros. Leur chiffre d'affaires a triplé en peu de temps.

Les demandeurs de lots en provenance de Bamako se répartissent en deux catégories. La première est constituée de personnes bien informées de toutes les opérations de lotissement dans la capitale et ses alentours. Partout où il y a un lotissement, ces spécialistes s'empressent de nouer des contacts utiles, d'acheter des parcelles dans les zones avoisinant la zone de lotissement et de déposer des demandes de lots. Les lots acquis et les parcelles achetées seront soigneusement gardés jusqu'à ce que, la loi du marché jouant, les prix grimpent. Ils seront alors revendus au triple ou au quintuple du prix initial. La seconde catégorie est constituée de citoyens

confrontés à des problèmes de logement dans la ville de Bamako. Le lotissement représente pour eux une chance d'obtenir une parcelle dans une localité située à proximité de la capitale.

Avec la nouvelle du lotissement, les terres agricoles jouxtant le village voient leur valeur grimper et devenir l'objet d'une intense spéculation foncière. L'acquisition de domaines étant devenue ces dernières années un moyen très efficace de blanchiment de l'argent sale et un investissement sûr, le lotissement constitue une aubaine pour les propriétaires fonciers.

Pour les services techniques de l'Etat

Le lotissement constitue une opportunité de plus pour confirmer la nécessité de leur participation au processus de développement local. A travers la maîtrise qu'ils ont des aspects techniques et juridiques du lotissement, les agents techniques imposent leurs approches, leurs rythmes. Si certains s'acquittent de bonne foi des missions assignées, d'autres n'hésitent pas à monnayer en nature ou en espèces les services rendus. Le blocage des dossiers et les tergiversations de divers ordres sont des moyens qu'ils utilisent pour arriver à cette fin.

Pour les partenaires canadiens

L'appui au lotissement rentre en droite ligne dans la politique de l'aide publique au développement menée depuis des décennies par le gouvernement canadien. Il concrétise l'option pour l'appui au développement local. En demandant le concours du gouvernement canadien pour appuyer la commune de Sanankoroba, l'association canadienne « Des mains pour demain » (partenaire du Benkadi de Sanankoroba), la ville canadienne de Ste Elizabeth jumelée avec Sanankoroba et la municipalité du comté d'Autreuil jumelée avec la commune consolident les relations avec leurs partenaires maliens. L'intervention des municipalités canadiennes dans le lotissement de Sanankoroba constitue un bel exemple de coopération décentralisée pour le développement. Elle montre comment des structures de la société civile (Benkadi et « Des mains pour demain »²³) sont arrivées à établir des relations de coopération entre leurs collectivités respectives et surtout comment une collectivité du Nord est parvenue à drainer vers sa jumelle du Sud des ressources étatiques importantes.

23. Voir Djiré, 2001.

Mais cette intervention n'est pas exempte de certaines des lacunes, maintes fois soulignées, inhérentes à la coopération Nord-Sud, notamment l'absence de maîtrise du processus par les acteurs du Sud. En effet, il ressort des entretiens menés avec les responsables communaux que ceux-ci ne maîtrisent pas tous les contours du financement. L'entente bipartite semble avoir été signée sans négociation et constitue une sorte de contrat d'adhésion. La réalisation des études et du suivi-évaluation par le comité de gestion constitue une garantie pour les Canadiens de l'exécution correcte du lotissement. Mais les sommes affectées à ces rubriques en ne tenant pas compte des investissements déjà réalisés par le village et la commune lors de deux études antérieures constituent à coup sûr un manque à gagner pour cette dernière.

4.4 Les non-dits et les points d'ombre

Le partenariat construit autour du processus de lotissement aurait pu en principe assurer le succès de l'opération. Mais celle-ci comporte beaucoup de points d'ombre qui entachent sa régularité.

Une procédure douteuse d'attribution du marché de travaux : deux contrats pour le même travail

Le premier point d'ombre est relatif aux conditions d'attribution et d'exécution des marchés d'études et de travaux. Les études techniques et la réalisation du lotissement ont été dès le départ (au cours de la phase villageoise) confiées à un entrepreneur. Celui-ci avait fait réaliser la première étude de faisabilité par un bureau d'étude en 1996-97, puis construit le premier caniveau en 1997-98. Le même entrepreneur a réalisé l'étude complémentaire de 2001. Mais ces différents marchés avaient été accordés sans appel d'offre, en violation des dispositions légales, suite à une collision entre l'entrepreneur et le président de la commission de lotissement. Cette situation ayant été dénoncée par certaines personnalités du village, la mairie avait organisé un appel d'offre restreint. « Kilo Construction », l'entreprise à laquelle le marché avait été initialement accordé, remporte de nouveau ce marché. Mais le contrat conclu avec l'entrepreneur ne sera pas approuvé par le préfet qui conteste la régularité de l'appel d'offre dont certaines dispositions sont jugées illégales. Les services techniques du cercle de Kati sont également réservés par rapport à l'attribution du marché à une entreprise dont ils contestent la compétence à réaliser un lotissement.

La mairie procède alors à un second appel d'offre, conformément au cahier des charges élaboré par le consultant du FCD. Cet appel d'offre répartit le marché en deux lots : celui du lotissement et celui de l'assainissement (construction de caniveaux).

Pour le marché du lotissement, « Kilo Construction », l'entreprise mise en cause, s'efface au profit de « Topo-Consult », un bureau agréé, mais postule pour la construction du caniveau. Les deux entreprises remportent les deux marchés et signent les contrats. Cependant, dans la mesure où le travail de lotissement continue à être exécuté par les agents qui travaillaient pour le compte de « Kilo Construction », il y a lieu de penser qu'il s'agit en fait d'un énorme subterfuge, d'une sous-traitance. Cette hypothèse peut s'étayer par le fait que, d'une part, le responsable de « Kilo Construction » a des intérêts dans « Topo-Consult » et que, d'autre part, il continue à avoir la main haute sur les deux opérations.

Ainsi, dans les archives de la mairie, il existe deux contrats de travaux : le premier porte sur 504 ha et le second sur 70 ha. Pour le consultant de la cellule de gestion, le seul contrat valable est bien celui à partir duquel le lotissement est actuellement exécuté, c'est à dire celui portant sur 70 ha, 64 ares, 71 centiares. Mais pour l'entrepreneur en charge du lotissement et certains responsables communaux, l'opération porte sur les 504 ha et le premier marché est valide, le second n'en étant qu'une tranche. Un second titre serait en préparation pour le reste des lots. Mais les archives communales ne contiennent aucune trace de cette demande. Tout laisse croire qu'il existe une entente dont les termes demeurent connus du seul entrepreneur et de certains responsables communaux.

L'ambiguïté des prestations de la cellule de gestion du FCD

Conformément aux clauses de l'entente bipartite entre la commune et le FCD, les études techniques, l'étude d'impact environnemental et le suivi-évaluation des opérations sont confiés à la cellule de gestion du FCD (pour un montant de 30 millions de FCFA²⁴). Celle-ci a recruté un consultant pour exécuter ce mandat. Mais des interrogations demeurent quant à la nécessité des dépenses programmées et à leur moralité.

24. A raison de 10 millions par opération.

D'abord, la nécessité des études techniques. Le projet de lotissement avait déjà fait l'objet de deux études, en 1997 et 2001, payées respectivement par le village et la mairie. Était-il nécessaire d'entreprendre en 2003 de nouvelles études techniques pour un montant aussi élevé ? À l'évidence, si de nouvelles études s'imposaient, elles ne pouvaient être que complémentaires. De surcroît, selon l'entrepreneur, le consultant de la cellule de gestion s'est fondé principalement sur les résultats de son étude de 2001. Mais selon les témoignages d'un ingénieur employé par le consultant, celui-ci n'a pu recevoir de l'entrepreneur aucune donnée.

La même interrogation demeure quant au financement de l'étude d'impact environnemental. Une première étude réalisée sans prise de contact avec certaines forces importantes du village fut rejetée par l'ambassade canadienne. La seconde version qui a été entérinée ne répond cependant pas à certaines questions essentielles, notamment celles relatives aux conditions concrètes d'attribution des lots, à l'élaboration de proposition de projet de cahier des charges ou aux modalités de purge des droits coutumiers que le consultant entend laisser à l'appréciation de la mairie et de la commission de lotissement. Visiblement, le consultant se contente de l'inscription au budget communal d'un montant qui sera affecté à la purge des droits coutumiers (Dolumbia, 2003). L'étude d'impact s'intéresse beaucoup plus à l'environnement physique qu'à l'environnement social ; or, en matière foncière, ce volet s'avère le plus important.

Le montant relativement élevé affecté à l'étude d'impact justifiait pourtant que ces points soient traités par le consultant. Mais interrogé sur la question (entretiens du 20 janvier), celui-ci répond que « l'étude a été réalisée selon les normes canadiennes et a été approuvée par les autorités compétentes de l'ambassade ». Enfin, les deux formes de suivi établies respectivement par l'entente bipartite et les deux contrats de travaux sont-elles justifiées ? L'entente bipartite attribue le suivi-évaluation à la cellule de gestion qui a, à cet effet, commis un consultant. Le second type de suivi qui est administratif et technique incombe à la mairie et à la direction de l'urbanisme de Koulikoro (pour un montant équivalent à 3 % du marché).

La réalisation des études et du suivi-évaluation par la cellule de gestion vise en principe à assurer une plus grande transparence et une plus grande efficacité dans la gestion des fonds et du processus du lotissement. Si les rencontres hebdomadaires de suivi des travaux de chantier par le consultant ainsi que la grande méticulosité et le professionnalisme dont fait

montre ce dernier confirment la justesse de ce choix,²⁵ le caractère escamoté de l'étude d'impact environnemental et le flou qui entoure les modalités de financement et de réalisation de l'étude technique autorisent à en douter.

La question de la transparence et du respect des procédures légales

Le second point d'ombre concerne le respect des procédures légales, notamment de purge des droits coutumiers et de gestion des fonds. Apparemment, dans le processus du lotissement, les procédures légales semblent avoir été respectées. Mais en réalité, ce n'est pas le cas : non seulement les titres fonciers ont-ils été délivrés sans enquête publique, mais l'affectation n'a en outre pas été précédée de la purge des droits coutumiers. Les avis d'enquête commodo et incommodo ont été publiés dans le quotidien national, mais combien de villageois y ont-ils accès ? Aucun de ceux qui sont réellement concernés. Par ailleurs, ces avis ont été publiés respectivement les 12 et 25 novembre alors qu'une attestation délivrée par la direction régionale des domaines de Koulikoro le 28 octobre 2003 confirme que la commune de Sanankoroba est propriétaire des terres convoitées. Cela ne signifie-t-il pas que la commune était déjà propriétaire des terres bien avant les enquêtes, bien avant l'immatriculation ? C'est d'ailleurs avec l'implantation des bornes que certaines familles ont su qu'elles étaient directement concernées.

Afin de sauvegarder l'originalité de l'ancien village, il a été décidé, sur proposition des experts envoyés par la municipalité d'Autreuil, de simplement le réhabiliter en y implantant quelques grandes voies de communication et des caniveaux secondaires pour l'écoulement des eaux pluviales. Avec cette option, la réhabilitation devrait en principe poser peu de dommages à l'ancien site. De même, la plupart des familles ayant déjà vendu leurs champs situés à proximité du village, la question de la purge des droits coutumiers ne devrait pas poser de grands problèmes du point de vue de la mairie.

25. Chaque semaine, une réunion de travail regroupe à la mairie le consultant, les représentants des deux entreprises et de la commune. Cette réunion fait le point sur l'état d'avancement des travaux, recense les difficultés rencontrées de part et d'autres ainsi que les doléances, et préconise des solutions.

Si ces données sont effectivement de nature à limiter les contestations et réclamations, elles ont également amené à occulter les dommages causés à certaines familles farouchement opposées au lotissement.²⁶ Il ressort des entretiens réalisés avec certains responsables communaux que ceux-ci semblent faire peu de cas des prescriptions légales. Selon eux, « au Mali, tout ne se fait pas selon la loi ». Pour étayer cette affirmation, le maire rappelle que lorsque la construction de la station-essence (située à l'entrée du village) a commencé sur un espace réservé au lotissement, la mairie a protesté, mais le propriétaire a exhibé un titre bien authentique ; or selon le maire, il n'y a point eu d'enquête pour déterminer le statut du terrain. Pour lui et d'autres conseillers communaux interviewés, si l'on veut diligenter les dossiers et réussir le lotissement, il vaut mieux passer par « les arrangements » avec les responsables et techniciens en charge du dossier que de suivre les procédures légales établies en la matière. Pour faire comprendre à un responsable communal qu'il fallait des intéressements pour accélérer le dossier, un chargé de mission du ministre aurait dit : « *A Sanankoroba, vous venez d'abattre un éléphant ; vous ne pourrez pas seuls le dépecer et le manger : il faut y associer d'autres* ».

En vue de recueillir des fonds pour le préfinancement des opérations, la mairie a, selon diverses sources, déjà vendu des lettres d'attribution portant sur une quarantaine de lots.²⁷ Les sommes recueillies devraient, selon mes informateurs, servir à financer les démarches. En cas de changement de l'équipe municipale, quel sera le sort des lots illégalement vendus pour « pré-financer » le lotissement ?

En somme, les pratiques accompagnant le processus de lotissement doivent amener à s'interroger sur la réalité de la transparence et de la responsabilisation des collectivités et de la participation des populations que la décentralisation est appelée à imprimer à la gestion des affaires locales.

Absence de critères d'attribution des lots

Enfin, le troisième point d'ombre et non des moindres demeure l'absence de critères d'attribution des lots. A la nouvelle du début du lotissement, il y a eu une ruée de toutes parts sur Sanankoroba. Début janvier 2004, la mairie avait déjà reçu plus de 3 500 demandes de lots, alors que le nombre

26. Il convient toutefois de souligner qu'au moment d'écrire ces lignes, un compromis semble avoir été trouvé entre la mairie et ces familles.

27. Un haut cadre de Bamako aurait à lui seul acheté 10 lots.

de parcelles prévues était seulement de 1 362. Sur quels critères fallait-il alors les attribuer ?

Cette question ne semble pas être une priorité pour les autorités communales qui ont seulement décidé pour le moment (sans que cela soit soutenu par une délibération) de privilégier les familles autochtones. Cette mesure aurait été compréhensible si elle concernait les déguerpis, les familles touchées d'une manière ou d'une autre par le lotissement ou celles dont les champs font partie de la zone de lotissement.

Peu de villageois ont demandé des parcelles. Certains affirment qu'il n'y a pas d'intérêt à demander puisqu'ils n'auront pas les moyens de construire ; d'autres par contre affirment compter sur les lots qui vont être offerts par la mairie. Les demandeurs de lots sont donc principalement les fonctionnaires et salariés résidant à Sanankoroba ou dans les villages environnants, et surtout les Bamakois. Les demandes sont déposées directement par les intéressés ou à travers leurs connaissances résidant à Sanankoroba. Le sous-préfet, les conseillers communaux et les notabilités villageoises sont particulièrement sollicités pour ce service. Il n'est donc pas exclu que dans l'attribution des lots, on assiste à des pratiques de népotisme et de corruption.

A l'évidence, les nombreux non-dits et points d'ombre du lotissement n'autorisent pas à affirmer que la décentralisation a pour le moment contribué à une plus grande sécurisation foncière dans les zones péri-urbaines. A Sanankoroba, il est certes en train de se réaliser sans grands heurts, à la différence d'autres localités du pays, notamment à Dialakorodji, où il a été réalisé sur fond de conflit et d'affrontements ayant entraîné mort d'homme. Mais les nombreuses pratiques illicites et déviations rappellent bien à propos les temps considérés comme révolus et on est en droit de se demander si la décentralisation a réellement contribué à l'avènement d'une meilleure gouvernance.

5. Conclusion

Les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la réforme de décentralisation sont à l'origine de grandes incertitudes qui ont amené certains observateurs avisés (Le Roy, 1999 ; Le Marchand, 1998 ; Rochegude, 2000) à évoquer « la face cachée des expériences de décentralisation » en Afrique. On a effectivement l'impression que les Etats ont transféré aux collectivités décentralisées les problèmes qu'ils n'arrivaient pas à résoudre eux-mêmes, tant en matière foncière que dans bien d'autres domaines.

Si ces interrogations demeurent légitimes au regard des hésitations et des nombreux piétinements, il nous semble opportun de souligner que dans de nombreux Etats africains, notamment au Mali, le choix de la décentralisation relevait au départ d'une volonté politique patente de refonder l'Etat. Les raisons des déviations sont à rechercher dans les obstacles objectifs et subjectifs dressés sur la voie de cette rénovation.

Il s'agit en premier lieu de la faiblesse des ressources financières qui n'a pas permis un accompagnement adéquat du processus. Cette faiblesse au niveau national est accentuée par l'extrême précarité et les difficultés de mobilisation de telles ressources au niveau local. Démunis de tout moyen, les responsables des collectivités n'ont pas su dans la plupart des cas consolider leur légitimité acquise à travers les urnes par des réalisations concrètes axées sur les préoccupations des populations.

En second lieu, au contact des réalités locales, le montage institutionnel de la décentralisation a montré certaines de ses limites. D'une part, si les objectifs et stratégies de développement nécessitent de dépasser le stade villageois et coutumier, ce niveau demeure encore celui où se dessinent les légitimités et se joue l'essentiel du jeu foncier en milieu rural. D'autre part, comme le soulignent plusieurs auteurs, il n'est pas évident que la décentralisation administrative suffira à garantir que les élus seront « redevables » devant les électeurs et seront donc amenés à clarifier le jeu foncier dans le sens des intérêts de la population (Lavigne Delville, Toulmin & Traoré, 2000, p. 34). Lorsque les enjeux économiques sont forts, lorsque les procédures et les normes sont contradictoires ou mal connues, les mêmes facteurs décriés qui ont prévalu dans le temps peuvent produire les mêmes effets sous la décentralisation, voire s'amplifier : abus de pouvoir des élus, utilisation

politicienne du contrôle foncier (idem ; Djiré, 1999b). Il convient donc de revoir le montage institutionnel dans le sens d'une plus grande clarification, et surtout d'une plus grande prise en compte des villages et des citoyens, ainsi que des règles et institutions coutumières.

Enfin, en troisième lieu, le facteur humain et culturel nous semble être l'une des sources les plus importantes du blocage. En effet, l'influence des deux premiers facteurs aurait pu être endiguée ou minimisée si, au plan humain et culturel, la décentralisation avait pu bénéficier de l'apport de citoyens bien formés et bien dévoués à sa cause. Mais cela n'a pas toujours été le cas.

Certes, au niveau local, la décentralisation a suscité l'engouement et la participation de l'élite. Mais celle-ci n'était pas toujours prête à l'exercice des fonctions dévolues dans les cadres institutionnels et normatifs fixés. Au niveau central également, le processus a bénéficié de l'appui d'un noyau engagé et relativement bien formé ; mais dans l'ensemble, il a souffert des tares du système de gouvernance au niveau national, largement fondé sur la corruption et le clientélisme. La culture de l'affairisme prévalant dans l'administration d'Etat n'a pas manqué d'affecter le niveau local. Sous cet angle, les raisons avancées pour justifier les retards dans le transfert de compétence paraissent bien suspectes. Chargée d'appliquer la législation et la réglementation, l'administration agit très souvent à la lisière de la légalité, contribuant à « l'informalisation » de la fonction publique tant évoquée.

Conçue comme un instrument de développement et de modernisation de la société, l'administration, aux yeux de beaucoup de fonctionnaires, est apparue comme une fin en soi à cause de ses grands moyens et des procédures et techniques complexes dont elle est la seule détentrice (Djiré et al., 1998, p. 77). Usant de nombreux atouts, elle s'est muée en une caste privilégiée n'hésitant pas le plus souvent à monnayer les services rendus ou non au nom de l'Etat. Cette situation handicape sérieusement l'effectivité des réformes législatives, la césure entre l'Etat et les citoyens étant maintenue du fait des comportements de l'administration elle-même. Ainsi, s'il existe des obstacles réels au transfert effectif des compétences liés entre autres à la préparation des collectivités à les prendre en charge, le retard peut être également imputable aux stratégies et manœuvres d'une technocratie puissante, soucieuse de garder le plus longtemps possible les leviers économiques et financiers du développement.

Il convient toutefois de souligner que, malgré les lacunes décrites et les appréhensions bien fondées, le contexte de la décentralisation a impulsé quelques éléments positifs au processus du lotissement de Sanankoroba, comme une certaine prise en compte des intérêts locaux à travers l'intervention de la commune, l'instauration d'un certain dialogue entre les autorités communales et les autorités traditionnelles d'une part et, d'autre part, les populations qui essaient dans la mesure de leurs capacités de faire prendre en compte leurs préoccupations.

De façon plus générale, la décentralisation a contribué à une certaine démystification de l'administration à travers l'avènement à la tête des affaires locales des enfants du terroir. Elle a contribué à faciliter le règlement de certaines affaires au niveau local, en l'occurrence le règlement de certains litiges. L'appréciation des limites doit être menée avec prudence, car si beaucoup d'insuffisances sont constatables, la distance parcourue n'est pas suffisamment longue pour s'adonner à une évaluation exhaustive.

Dans tous les cas, il est déjà évident qu'en matière foncière, « faute de clarification des droits, fondée sur la reconnaissance des droits d'usage durables existants, faute de renoncer au pouvoir d'affectation des terres et de clarifier les relations entre échelon décentralisé et villages, dans le sens d'une plus grande affirmation des prérogatives communautaires, la décentralisation administrative risquera de créer un nouveau pôle de pouvoir cherchant à s'imposer dans un jeu foncier complexe, au lieu de fonder les bases d'une régulation foncière pacifiée » (Lavigne Delville, Toulmin & Traoré, 2000). De notre point de vue, la solution résiderait dans la reconnaissance de plus de poids aux autorités villageoises et à l'apparition d'une société civile villageoise dynamique, capable de constituer un contrepoids aux errements éventuels des autorités communales et l'amélioration de la gouvernance au niveau national. Cette dynamique contribuerait à l'émergence d'une véritable gouvernance partagée.

L'horizon de la décentralisation demeure encore indéterminé. L'issue du processus (son approfondissement ou son enlisement) dépendra de la capacité des forces politiques de changement, y compris celles des collectivités, à imposer leur option de « refondation » de l'Etat à la technostructure. Le processus est donc une affaire à suivre, à l'instar du lotissement de Sanankoroba.

Bibliographie

- CEPAG (1998). Séminaire de formation des agents communaux, Bamako.
- Cercle de Kati-Service de l'urbanisme (11 avril 2003). Note technique sur le programme de recasement d'urgence des populations victimes de l'inondation à Sanankoroba.
- Djiré M. (1999a). Partis politiques et décentralisation, *dans* : Ministère chargé des relations avec les institutions et les partis politiques. Rôle et contribution des partis politiques dans la consolidation de la démocratie, Fondation Friedrich Ebert, Bamako, pp. 60-75.
- Djiré M. (1999b). Aménagement du territoire et problèmes sociaux : quels défis pour les élus locaux ? Communication à l'atelier de formation des cadres nationaux des partis politiques, Fondation Konrad Adenauer, Bamako.
- Djiré M. (2001). Les systèmes fonciers ruraux dans le contexte de décentralisation au Mali : Essai d'étude anthropologique et socio- juridique sur le pluralisme juridique, le foncier-décentralisation et les dynamiques locales dans trois villages de la commune rurale de Sanankoroba.
- Djiré M. (2004). Réformes légales et dynamiques foncières. Quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialakoroba, Rapport de recherche IIED, CLAIMS, Bamako.
- Djiré M. *et al.* (1998). Enjeux et perspectives de la fonction publique malienne, CEPAG, Bamako.
- Doumbia C.O. (2003). Etude d'impact environnemental du projet de gestion du terroir de Sanankoroba, Bamako.
- Fédération canadienne des Municipalités. Bureau International (1999). Projet de gestion des eaux pluviales du village de Sanankoroba, Mali, Ste Elisabeth.
- L'Essor, quotidien national.

- Lavigne Delville Ph. (1999). La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'ouest francophone rurale), Documents de travail sur les sociétés africaines, N° 39.
- Lavigne Delville Ph. (2001). Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Etude de l'AFD, GRET, Paris.
- Lavigne Delville Ph., Toulmin C. & Traoré S. (dir.) (2000). Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions politiques, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED.
- Le Marchand R. (1998). La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social, *dans* : Décentralisations, pouvoirs sociaux et réseaux locaux. Blundo G. & Mungbo R., Bulletin APAD, N° 16.
- Le Roy E. (1999). La face cachée des expériences actuelles de décentralisation administrative et foncière en Afrique francophone : de la gestion domaniale à la redécouverte des communs, *dans* : Rösel J. & Trotha T. Von, Décentralisation, démocratisation et les représentations locales de la force publique, Rudiger Köppe Verlag, Köln, pp. 70-77.
- Loi N° 02-008 du 12 février 2002 portant modification et ratification de l'ordonnance N° 00027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domaniale et foncier.
- Mairie de Sanankoroba (2001). Délibération N° 25 relative à la prise en charge du lotissement du village de Sanankoroba.
- Mairie de Sanankoroba (2003). Marché N° 005. Travaux d'aménagement du terroir de Sanankoroba Lot N° 1. Travaux de lotissement.
- Mairie de Sanankoroba (2003). Marché N° 005. Travaux d'aménagement du terroir de Sanankoroba Lot N° 2. Travaux de construction d'un collecteur le long de la route nationale N° 7.
- Mairie de Sanankoroba (avril 2003). Contrat de travail entre le maire de Sanankoroba et Consult Topo.
- MATCL, DNCT (2000). Mise en œuvre de la décentralisation. Textes législatifs et réglementaires, Bamako.

MATCL-SG. Lettre circulaire N° 1351 (sans date) portant sur la suspension de la dévolution de parcelles de terrain aux collectivités territoriales.

MEF/Commune de Sanankoroba/FCD Entente bipartite N° 2003-004.

MEF-SG (16 mai 2002). Lettre au maire de Sanankoroba.

Ministère de l'environnement (1999). Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières fauniques et halieutiques, Bamako.

Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (1998). Formation des élus locaux, cahier du formateur, Bamako.

Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (1998). Formation des agents de la tutelle, cahier du formateur, Bamako.

Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (1999). Lois et décrets de la décentralisation, Bamako.

Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier.

Rochegude A. (2000). Décentralisation, acteurs locaux et fonciers. Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre, IPCB, Cotonou.

SNV, Cedelo (2004). La décentralisation au Mali : du discours à la pratique, SNV/KIT, Amsterdam.

Trotha T. Von (1999). Rêves, doutes, courage, avenir. La décentralisation entre les rêves de démocratie de base, le scepticisme libéral démocratique, l'Etat impuissant et l'avenir para-étatique, GTZ, Atelier Décentralisation en Afrique Occidentale, 9-13 novembre 1999, Bamako.



Améliorer les conditions de vie des populations des zones arides de l'Afrique : c'est là l'objectif du Programme Zones Arides de l'IIED.

Nos priorités consistent à :

- renforcer les capacités des populations locales à gérer leurs ressources de manière durable et équitable ;
- promouvoir des politiques et institutions qui garantissent des processus de prise de décisions participatifs ;
- intervenir dans des processus internationaux qui favorisent les besoins des populations des zones arides.

Avec différents partenaires d'Afrique et d'Europe, nous menons des recherches sur des thèmes politiques clés concernant directement les populations pauvres, et nous encourageons un dialogue informé sur ces thèmes. Notre travail englobe un large éventail de domaines, allant du foncier et de l'accès équitable aux ressources naturelles à l'avenir des exploitations familiales dans un contexte de mondialisation ; du développement pastoral et de la gestion des ressources naturelles communes à la gestion des ressources transnationales ; de la bonne gouvernance et de l'inclusion sociale aux liens entre les sphères rurale et urbaine ; de l'alphabétisation et de la participation démocratique à l'intégration régionale et aux migrations internationales.

Ces Dossiers constituent un forum d'échange pour les praticiens du développement et les décideurs politiques, leur permettant de partager leurs idées et expériences relatives aux problématiques de développement affectant les populations des zones arides.

Les Dossiers sont publiés en français et en anglais. Ils peuvent être téléchargés sur notre site web à www.iied.org/drylands/pubs/issuepapers.html

**International Institute for
Environment and
Development**
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tél : (+44 20) 7388 2117
Fax : (+44 20) 7388 2826
Email : drylands@iied.org
Site web : www.iied.org

ISSN 1357 9312
ISBN 1 84369 541 6