

Compromis locaux et concurrences foncières dans deux villes maliennes

MIEUX que d'abstraites codifications, des situations locales offrent un laboratoire d'observation décentralisée des dynamiques socio-économiques qui permettent d'expliquer l'appropriation et le contrôle fonciers. C'est le cas des conflits privés arbitrés par les commissions domaniales de Sikasso et Koutiala, au sud du Mali (1). Les deux communes (73 000 et 47 000 habitants) sont situées dans une région de pluviométrie soudano-guinéenne et d'intense activité agricole. L'exportation des produits cotonniers, les effets atténués des sécheresses climatiques et la proximité des frontières ivoirienne et burkinabè contribuent à une croissance démographique annuelle forte, de 5 à 7 %. En dépit de ces conditions, les conflits fonciers s'y multiplient : la concurrence sur les terres de culture et sur les aliénations péri-urbaines s'accroît ; l'écart augmente entre la demande citadine et l'offre municipale de lots résidentiels.

Les commissions domaniales des municipalités sont chargées d'examiner les problèmes que les populations leur soumettent ou dont elles se saisissent d'office. Présidées par les maires des communes, elles réunissent des élus locaux, membres du conseil municipal, des notables lignagers, engagés dans les clientèles sociopolitiques des quartiers, et, de plus en plus, des techniciens des services administratifs décentralisés (2). Cette composition politico-administrative les place à l'intersection de deux discours sur le droit de la terre : d'une part, le régime domanial, d'autre part, son interprétation locale. D'origine coloniale, le premier est dominant dans les villes maliennes. Il place les concessions de terrain réalisées à titre précaire et révocable au centre de la législation nationale. Il fait ainsi de cette procédure un enjeu majeur de l'accès au sol résidentiel. Le régime domanial semble homogénéiser les pra-

tiques foncières et aplanir les enjeux territoriaux. En outre, issu de l'histoire particulière de ces cités méridionales (3), s'est constitué un ensemble complexe d'explications déformantes et d'interprétations (plus ou moins consentantes) des règles de la « chape » domaniale. Plutôt que d'opposer ces deux processus, les gestionnaires communaux semblent les associer dans leurs interventions.

Gestion foncière métissée

Dans les différends entre citoyens sikassoïses ou koutialais, les règlements évoqués varient beaucoup. Des enjeux voisins peuvent aboutir à des solutions assez dissemblables. Les commissions domaniales paraissent osciller entre les recommandations particularisées et des sanctions justifiées au nom de règles nationales. Mais sous ces apparences versatiles, se pose la double question du statut social des protagonistes et d'une confrontation plus profonde : les relations entre les collectivités locales et un discours technicien venu d'en haut, qui se diffuse sur le territoire malien.

Lacunes juridiques

Ni les juridictions nationales, ni les réglementations administratives n'envisagent la gestion des conflits des citoyens entre eux. Les commissions municipales ne disposent pas de codification précise, concrète, susceptible de départager les concessionnaires selon les critères techniques.

Le Code domanial et foncier malien (esquissé en 1982 et définitivement adopté en 1986) n'est qu'un précis de législation souvent inadéquat pour apprécier les logiques sociales des appropriations foncières urbaines. Les normes qu'il véhicule (précarité des concessions résidentielles, obligation de mise en valeur immédiate, individualisation des droits des tributaires par les permis d'occuper) ne sont pas adaptées aux besoins et aux moyens de citoyens hantés par l'acquisition d'une cour familiale et par les problèmes qu'elle pose : stabiliser des ménages dans le long terme (scolarisation des enfants, obtention d'un travail, mariage polygamique), étaler la construction des bâtiments, accueillir ses « étrangers », transmettre des parcelles de culture aux héritiers.

(1) Ils proviennent du dépouillement d'un corpus d'une cinquantaine de procès-verbaux, résumant les conflits et les arbitrages fonciers des années quatre-vingt.

(2) Le décret n° 05/PG-RM, du 2 janvier 1984, « portant application et attributions de commissions domaniales » tente d'instaurer un contrôle institutionnel et politique sur

cette partie du travail municipal, depuis que sont déterminées les conditions plus strictes (immatriculation, viabilisation) d'attribution des terres du domaine privé de l'État.

(3) Sikasso fut notamment la capitale du royaume précolonial sénoufo-dioula du Kéné-dougou, à la fin du XIX^e siècle.

Par ailleurs, les tribunaux semblent fuir les litiges fonciers. Ils renvoient aux municipalités la plupart des plaintes déposées par la police ou présentées à titre individuel. Les magistrats maliens craignent de s'aventurer hors des législations de la famille et de la dévolution musulmane des biens ; les rares verdicts ne concernent que quelques titres fonciers immatriculés. Les plaintes devant les juridictions régionales sont donc peu fréquentes. Elles ne sont reçues que dans la mesure où elles peuvent être assimilées à un problème d'héritage plus général, problème que les juristes estiment pouvoir mieux résoudre.

Cependant, loin d'être un handicap pour les commissions domaniales, cette lacune constitue plutôt un atout. Elle investit les notables locaux des communes méridionales d'une autorité privilégiée. Elle leur permet d'échapper au rôle instrumental d'exécutant que l'Union démocratique du peuple malien (parti unique) a voulu leur donner en 1985.

Marges de manœuvre personnalisées

L'autonomie des conseillers est assez grande. Elle facilite le recours des citoyens, natifs de la ville ou immigrés, à ce rouage municipal, après ou même avant d'avoir exploité d'autres filières d'arbitrage : famille, chefferie de quartier, police, sorcellerie. L'origine politico-administrative des membres implique une compétence supérieure. Sans exclure d'autres intermédiaires pour exposer les problèmes et mettre en communication les protagonistes, cette compétence autorise chaque instance de conciliation sociale à réinterpréter ses valeurs en fonction de sa nouvelle prééminence.

L'intervention et les décisions des commissions locales ne sont pas pré-déterminées en matière foncière. Mais cette faiblesse (manque de suivi et de pouvoir de contrôle) fait aussi leur force : en personnalisant leurs « verdicts », elles donnent de nouveaux arguments aux plaignants, au moins provisoirement, entre deux étapes du rebondissement d'un conflit.

L'antagonisme le plus fréquemment évoqué en donne la mesure. Il s'agit des partages de patrimoines fonciers qui opposent les frères d'un défunt à son ou à ses épouses et à ses enfants. Le cas de Moussokoura (Koutiala, 1985-1987) est évocateur. Fille d'un premier mariage d'une veuve (Nana), qui s'était remariée, Moussokoura s'oppose aux frères de son beau-père ; celui-ci et sa mère sont décédés. Avant son décès, Nana aurait hérité de la résidence conjugale, en grande partie louée aujourd'hui. C'est cette résidence que Moussokoura revendique. Au cours de débats sinueux, les attaques débordent de l'enjeu foncier initial (l'appropriation d'une cour locative) et débouchent sur des ressentiments moraux et sociaux : ingratitude des frères pendant la maladie qui précéda le décès du mari,

manquement au devoir social qui exige que la veuve soit remariée à l'un de ses beaux-frères, tensions entre Nana et ses co-épouses et belle-mère, distance introduite entre des hommes nobles et une femme de caste, Moussokoura, qui vilipende publiquement ses adversaires.

L'étalage des arguments personnels est rendu possible par la proximité sociale existant entre les protagonistes et leurs arbitres. Ceux-ci sont à la fois témoins et acteurs d'autres types de conflits noués autour des familles élargies et de leurs patrimoines. Au-delà des attaques directes ou feutrées, les enjeux du conflit sont doubles. D'une part le revenu financier du terrain et sa valorisation rentière ont durci les positions des deux segments familiaux, collatéral et descendant. Des compromis se négocient donc, en cours de route, en fonction de critères économiques. En deux ans, Moussokoura voit que la situation évolue défavorablement pour elle. Elle révisé l'objet de sa plainte en revenant en commission municipale, après avoir tenté de faire intervenir la police et la justice de paix : il est de plus en plus évident que la possession de la maison lui échappe définitivement. Après l'avis donné par l'ex-chef de canton de Koutiala, elle joue désormais la carte des « réalisations » (construction de cases mises en location) qu'a effectuées autrefois sa mère sur le terrain, et demande une indemnisation.

Le choix de représentants et de témoins jugés influents, le rapport personnel à l'autorité sociopolitique favorisent donc les solutions de repli, et font appel à la souplesse dans une négociation qui ne peut s'enfermer dans la classification juridique des terrains : concessions plus ou moins garanties par des permis d'occuper (4), terres « coutumières », voire titres fonciers.

D'autre part, derrière la personnalité et l'histoire de ces protagonistes, c'est là confrontation de deux modes de contrôle social de la terre que l'on peut voir ici. La pression des aînés exige que la parcelle soit gérée en indivision, sous responsabilité commune, et qu'elle soit transmise en ligne collatérale en cas de décès du représentant d'une grande famille. Mais les épouses et les descendants, cadets en ligne directe, revendiquent le bénéfice de biens aux revenus atomisés, affranchis d'un pouvoir lignager trop contraignant. L'enjeu des arbitrages communaux est donc le morcellement croissant des cours, éléments centraux des patrimoines urbains. Les grands lignages et les familles polygamiques anciennement citadins vivent depuis la colonisation ce processus de segmentation.

Ces différentes pressions sur les responsables municipaux se manifestent clairement lorsqu'il s'agit d'établir les certificats d'enregistrement des lots fonciers. Sur le papier, le nom du concession-

(4) Appellation courante du permis française par le décret colonial de novembre d'habiter, instauré en Afrique occidentale 1919.

naire est censé établir une garantie administrative, soumise à un éventuel veto des pouvoirs publics. Dans la réalité, il est vécu comme la reconnaissance sociale d'une appropriation qui pourra être remise en cause, non pour des raisons techniques, mais si les rapports de force au sein des familles l'exigent.

Les décisions de la commission domaniale sont alors très variables. Dans un cas, elle se prononce pour la responsabilité autonome du détenteur officiel d'un permis d'occuper, d'un héritier en ligne directe (Sikasso, 1983). Dans un autre, elle décide que la concession reviendra aux frères du défunt « *et il leur sera établi un permis d'occuper commun en leurs noms* » (Sikasso, 1981).

Si, empiriquement, une esquisse de règle apparaît (5), elle ne repose sur aucune norme écrite préétablie. Dans la pratique, il semble que la commission sikassoise attribue une reconnaissance collective à un terrain concédé, s'il est situé dans un vieux quartier central, ou s'il est occupé par plusieurs ménages co-résidents. Mais on préfère individualiser les droits portant sur une cour occupée par un ménage dissocié, dans les lotissements récents. Toutefois, cette ligne de partage de fait n'a pas de valeur ni de portée définitive : elle peut être patiemment renégociée, tant pour de vieilles concessions (pour lesquelles on dispose d'un permis d'occuper établi dès l'époque coloniale) que pour des lots périphériques revendiqués par plusieurs ménages. Surtout, le sens du compromis personnel est guidé par la nécessité sociale de trouver une compensation matérielle ou morale (marque de respect, honneur préservé, apparences d'un consensus collectif sauvegardées), qui ne laisse pas les perdants tout à fait démunis.

Des recompositions normatives

Cette liberté formelle des autorités locales s'insère pourtant dans une dynamique à plus petite échelle géographique. Face aux discussions interminables, aux rebondissements multiples, aux revirements des confrontations familiales, les interrogations municipales se réfèrent de plus en plus à des principes nationaux de gestion. Si le détail ou les conséquences des règles ne sont pas toujours maîtrisés ni acceptés, les conseillers tentent toutefois de dépasser des particularismes communaux qui sont moins ethniques que lignagers au Mali. La décentralisation et la pression administratives exercées dans les villes secondaires maliennes impliquent que de nouveaux termes de référence soient acceptés.

Les citoyens eux-mêmes finissent par formuler leurs doléances et conflits en fonction des concepts domaniaux et du caractère con-

(5) Elle n'est pas nécessairement la même dans les deux communes, selon les rapports plus ou moins distants que les élus entretiennent avec leurs administrés.

ditionnel de la mise en valeur, qu'ils savent venir de l'État, et qu'ils ne peuvent plus feindre d'ignorer, même au contact de « la brousse ».

Loin d'effacer les compromis antérieurs, les arguments utilisés dans les conflits fonciers intègrent l'idée que le sol malien relève aussi de la domanialité publique. L'assimilation de ces valeurs (définition des normes techniques par l'État, individualisation de l'appropriation foncière) se fait dans la recherche d'une nouvelle efficacité sociale.

Le foisonnement des légitimités foncières citadines

Les plaignants des commissions domaniales appartiennent à des milieux sociaux variés, qui vont des héritiers des rois de Sikasso aux descendants d'esclaves. Les cultivateurs, chauffeurs, artisans, ménagères, les uns et les autres aux revenus modestes, l'emportent sur les salariés. Ils défendent tant leurs patrimoines fonciers qu'une insertion dans la ville et ses réseaux sociaux. Leur récit tente de rendre légitime le « bon droit », non celui d'une propriété, mais d'une appropriation foncière publiquement reconnue. Cette reconnaissance découle au moins autant d'une relation de patronage socio-politique (qui se mérite) que d'un titre juridique.

Justifications manipulées et télescopées

Les témoignages entendus en commission permettent de différencier deux catégories d'arguments : des revendications ponctuelles sur un terrain et des justifications qui élargissent les responsabilités des protagonistes, et font éventuellement appel à leurs ancêtres.

Dans le cas des revendications, l'argument le plus couramment évoqué est l'investissement effectué sur le terrain. Que la cour ou le champ fasse l'objet d'un titre écrit ou non, l'importance des « réalisations » constitue, aux yeux des citadins, le signe évident d'appropriation. Il autorise non seulement l'exercice de l'usufruit direct, du droit d'occuper ou de récolter, mais aussi la valorisation spéculative, la décision de louer ou de vendre. Cette primauté de l'usage effectif sur la reconnaissance écrite est héritée de l'occupation ancienne des terroirs agricoles. Dans l'esprit des populations, cette explication rejoint la législation d'origine coloniale en faveur d'une mise en valeur du domaine privé de l'État et d'une exploitation conditionnelle du sol. Mais elle s'en différencie, dans la mesure où l'usufruit ou le bénéfice du terrain ne sont pas une fin en soi, mais un moyen au service d'une logique d'accumulation familiale.

On note alors la précision et l'insistance des protagonistes à détailler les étapes des investissements, même lorsque ceux-ci remontent à un passé lointain ou ne correspondent pas aux critères matériels définis dans les cahiers des charges des lotissements. On en exagère le nombre s'il s'agit des siens, on le diminue s'il s'agit de ceux de l'adversaire.

Une seconde série de prétentions remonte plus loin dans les récits de vie. Dans certaines évocations du passé, on oppose l'ancienneté de l'occupation à une absence temporaire ou prolongée ; on tente d'expliquer l'appropriation par une occupation continue, et la perte de ce droit par une absence interprétée comme un désengagement de la question foncière. Chacun tente de comptabiliser les preuves de son antériorité familiale dans la place et les absences de l'adversaire.

Si l'ancienneté permet d'accumuler des garanties foncières, l'éloignement suggère un effacement de la participation à la gestion commune. Car le pouvoir de contrôler une concession ne va pas sans devoirs vis-à-vis de ses occupants : héritiers potentiels, dépendants hébergés, voire locataires. L'exercice de ces responsabilités renvoie à une autre série d'obligations qui s'inscrivent dans la longue histoire de la reproduction des groupes. La légitimité d'une personne renvoie à l'exercice du contrôle familial. Asseoir ses droits sur un patrimoine foncier, urbain autant que rural, c'est d'abord pouvoir justifier d'avoir rempli ses devoirs envers la communauté : paiement des impôts, contrôle matrimonial élargi, assistance morale et sociale de parents directs ou adoptifs. La plupart des conflits entremêlent ces légitimités, anciennes ou récentes, individuelles ou collectives.

Les logiques d'un marché urbain

Les protagonistes et les arbitres s'intéressent à la mise en valeur non seulement dans les vieux quartiers centraux, mais également dans les quartiers périphériques, lotis ou non par la municipalité. Sans rompre avec les pratiques et les arguments anciens, les enjeux s'individualisent. Les sélections économiques et les exclusions sociales des marchés fonciers, administratif ou privé, influent sur l'appropriation et la transmission des patrimoines.

Dans les récents lotissements koutialais, dont le morcellement est peu conforme aux réglementations domaniales, le fait accompli de l'investissement est devenu le principal argument en cas de concurrence pour l'appropriation des parcelles. En effet, le produit des récoltes du coton est souvent placé dans la promotion immobilière des lots périphériques locatifs. Ainsi, en cas de conflit pour cause de vente d'un même terrain à plusieurs acheteurs, le maire tranche en faveur de celui qui a le premier creusé un puits, ou élevé des constructions, même modestes.

La course à la mise en valeur fait donc de cette vieille légitimité lignagère des « réalisations » un droit des riches : commerçants, transporteurs, Maliens expatriés en Côte d'Ivoire, cadres de la fonction publique ayant diversifié leurs sources de revenus. Disposant de liquidités ou d'une épargne rapidement mobilisable, ils s'imposent comme les propriétaires les plus crédibles dans les arbitrages domaniaux.

D'autres bâtisseurs des marchés résidentiels sikassoïses sont obligés de reconsidérer leurs propres justifications, en fonction de nouveaux critères socio-économiques de solvabilité : des exclus (les pauvres ou les immigrés récents) ne trouvent plus de place dans l'attribution municipale des lots concédés ni dans les ventes privées. Certains s'installent illicitement sur des terrains non lotis (6). Entrant en conflit avec l'autorité communale, ils se voient opposer la législation nationale. Convoqués en commission domaniale, ils mettent en avant la nécessité de leur modeste investissement en fonction de « la difficile conjoncture ». Le besoin de construire, vital pour eux, peut, dans ce cas, conduire l'administration à accepter temporairement certaines implantations irrégulières, techniquement contraires au principe selon lequel « la terre appartient à l'État ». Mais cette solidarité avec les pauvres n'est pas sans rapport avec les réseaux locaux d'allégeances lignagères et de clientélisme politique.

Conflits fonciers et recompositions sociales à long terme

Relevant ou non du régime des concessions domaniales, les appropriations foncières doivent donc être interprétées en fonction d'enjeux multiples. Les classer à différentes échelles permet de démêler l'écheveau apparemment confus des pratiques justifiées au nom de principes non maîtrisés, de revirements opportuns : relations personnelles avec les arbitres municipaux, morale lignagère assimilant une conduite ingrate au désengagement des droits fonciers, affrontement d'investissements différenciés par le critère financier. Toutes ces ambitions sociales s'expriment directement ou, plus souvent, par personnes interposées (intermédiaires, représentants, tuteurs). Le sentiment « du juste » confronte davantage des personnes (homme/femme, « autochtone »/« étranger »), des statuts (aîné/cadet, origine noble/dépendante) et des conditions économiques (riche/pauvre, indépendant/salarié) que des normes institutionnelles.

Cependant, cet emboîtement conflictuel des besoins patrimoniaux dans les marchés urbains dépasse le simple jeu d'acteurs et les récits

(6) Non immatriculés, non bornés et non viabilisés : les occupants sont conscients de leur irrégularité.

de vie circonstanciés. Il révèle un mouvement historique plus profond. Si les légitimités sociales favorisent les compromis particuliers, c'est bien parce que l'appropriation foncière a vu la valeur de la terre évoluer inéluctablement. Au fil des conflits locaux, les conceptions de deux ou trois générations de citoyens sur les biens fonciers ont changé, soulignant le rôle croissant du capital dans le contrôle économique de la terre.

Les plus anciens protagonistes se réfèrent à des situations où le droit à gérer les parcelles est intimement lié au respect d'obligations alimentaires et fiscales. En ville comme au village, la répartition des champs, la décision de vendre, la désignation des héritiers, toutes ces responsabilités relèvent de ceux qui entretiennent leurs dépendants et reproduisent leurs lignées dans la concession.

Cette conception n'a pas disparu. Mais une seconde apparaît dans certains arguments, qui attribue un sens spéculatif au patrimoine foncier. Le « bon droit » doit y protéger les bénéficiaires cotonniers, les profits d'une vente de lot, les rentes locatives. L'importance économique de ces derniers est cruciale, face à la crise budgétaire généralisée (État, communes, ménages) qui touche le Mali depuis la fin des années 1970. L'argent à défendre dans les conflits d'héritage ou de partage est moins l'impôt ou la dot des épouses. De plus en plus, il est l'enjeu des valorisations immobilières et des propriétés individualisées qui cohabitent mal avec les usufruits collectifs.

De la confrontation de ces deux processus (reproduction sociale des familles, survie économique dans des villes paupérisées) découlent la plupart des tensions entre particuliers. Elles n'ont pas débouché sur un choix juridique définitif, qui placerait les techniciens et les magistrats nationaux en face des rudes contradictions financières et politiques du Mali contemporain. Le récent code domanial n'a donc pas évacué les interprétations personnalisées et socialisées du régime domanial, malgré sa volonté de simplifier des procédures administratives complexes (7).

Au contraire, un rapprochement apparaît entre les logiques d'arbitrage des différents membres des commissions domaniales municipales. Bien que leur composition soit initialement hétérogène, par leur recrutement sur une base nationale pour les techniciens, locale pour les élus, les références de ces commissions se métisent en fonction de la dynamique des conflits et de la recherche d'une efficacité technique.

Les décisions des commissions sont donc de nature essentiellement casuistique et prospective. Les indemnités en nature qu'elles préconisent (réhabilitation d'un quartier illicite, lots don-

(7) M. Bertrand, « Des politiques nationales aux pratiques locales : la question foncière à Sikasso (Mali) », *L'Espace géographique* (2), 1988, pp. 81-94.

nés en compensation d'une perte) tentent de court-circuiter les tensions sociales d'origine lignagère et économique. Parallèlement, cette instance diffuse l'idée qu'une norme générale et impersonnelle émanant de l'État peut tantôt trancher plus vite et plus clairement, tantôt consolider les patrimoines de ceux qui, à défaut de toujours maîtriser l'argent et son pouvoir, savent manipuler la rhétorique du discours administratif.

L'analyse des pratiques locales permet d'ôter au droit de la terre ces cloisonnements disciplinaires et de dépasser les classifications juridiques, ou les philosophies dualistes (communauté et oralité/État et norme codifiée). Les conflits éclairent les processus de recomposition socio-économique où des légitimités faussement coutumières ou naïvement domaniales rencontrent l'évolution des patrimoines familiaux.

Monique Bertrand
Université d'Orléans