

Opérations d'urbanisme et corruption dans le District de Bamako : cas des opérations de lotissement dans la commune VI

Par Dr Mamadou KOUMARE¹

Résumé

Notre propos dans cet article consiste à étudier les pratiques de corruption liées aux opérations de lotissement dans le District de Bamako, plus précisément dans la commune VI. Ce choix s'explique par le fait qu'elle est l'opération urbaine la plus pratiquée dans chacune des six communes du District de Bamako, mais en même temps, elle est l'opération la plus décriée, tant elle est joncée de pratiques de corruption. A travers une approche d'analyse sociologique systémique, notre étude porte un regard critique sur ces pratiques de corruption. A cet effet, notre démarche a consisté dans un premier temps, à faire une analyse des textes législatifs et réglementaires sur le foncier au Mali, dans un deuxième, à réaliser des enquêtes de terrain à travers le guide d'entretien auprès des acteurs impliqués dans une opération de lotissement.

L'analyse des données recueillies, nous a permis de nous rendre compte que tous les acteurs impliqués, notamment les autorités politico-administratives et les demandeurs, développent des pratiques de corruption. En effet, nous avons relevé que les autorités politiques ou administratives monnayent la délivrance de documents ou réclament leur part de parcelles. Quant au lotisseur (demandeur), il soudoie ces mêmes autorités pour avoir les documents de lotissement sans pourtant remplir les conditions de viabilisation exigées. Nous avons retenu que ces pratiques ont pour conséquences l'insécurité foncière, le renchérissement des prix des parcelles et la mauvaise viabilisation de cadre de vie. Comme, notre étude a proposé entre autres d'impliquer davantage les populations à la gouvernance du foncier et surtout de réduire le nombre d'autorités impliquées en redéfinissant leurs rôles.

Mots clés : lotissement, urbanisation, opération d'urbanisme, corruption, foncier.

Abstract

Our purpose in this article is to study corruption practices related to subdivision operations in the Bamako District, specifically in commune VI. This choice is explained by the fact that it is the urban operation most practiced in each of the six communes of the District of Bamako, but at the same time, it is the most decried operation as it is strewn with corruption practices. Through a systemic sociological analysis approach, our study takes a critical look at these corrupt practices. To this end, our approach was initially to make an analysis of the laws and regulations on the land in Mali, in a second, to carry out field surveys through the interview guide with the actors concerned.

The analysis of the collected data, allowed us to realize that all the actors involved develop corrupt practices. Indeed, we have noted that the political or administrative authorities are paying for the issue of documents or claiming their share of parcels. As for the developer (applicant), he bribes the same authorities to have the documents without fulfilling the required servicing conditions. We have learned that these practices result in insecurity of tenure, higher prices of plots and bad servicing of the living environment. As solutions to sanitize the subdivision operations, our study has proposed among other

¹ Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako

things to involve more people in the governance of land and especially to reduce the number of authorities involved in redefining their roles.

Key words: subdivision, urbanization, urban planning operation, corruption, land.

Introduction

Capitale du Mali, le District de Bamako, avec une superficie de 267 km², connaît une croissance exponentielle de sa population avec une forte pression sur le foncier. En effet, selon le recensement général de la population de 2009, la population de Bamako a été multipliée par 1,8 entre 1998 et 2009 (Fatoumata Camara) soit d'un 1 000 000 à 1 800 000 habitants contre plus de 2 000 000 aujourd'hui. Cette forte croissance urbaine est due à une urbanisation incontrôlée par la création de quartiers spontanés d'où la nécessité d'opérations d'urbanisation telles que le lotissement, la division parcellaire, l'extension urbaine et la restructuration urbaine afin d'offrir de meilleurs cadres de vie aux populations de la capitale malienne.

Parmi ces opérations, notre étude s'intéresse au cas du lotissement. Ce choix s'explique par le fait qu'elle est l'opération la plus pratiquée dans chacune des six communes du District de Bamako, en même c'est l'opération la plus décriée, tant elle est joncée de pratiques de corruption comprise selon la Banque Mondiale (1997) comme le fait d'utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéficiaire personnel.

Notre questionnement s'articule comme suit.

Quels sont les acteurs impliqués dans une opération de lotissement ? Quels rôles y jouent-ils ? Quelles formes de pratiques de corruption développent ils ? Quels sont les effets de ces pratiques ? quelles sont les solutions d'assainissement des pratiques de corruptions liées à cette opération ?

A travers une approche d'analyse systémique, notre étude cherche à répondre à ces questions en portant un regard critique sur les jeux et les pratiques de corruption des acteurs impliqués.

L'étude est articulée autour de trois points. Le premier point présente notre démarche méthodologique. Quant au second, il décrit et analyse la procédure de lotissement. Enfin, le troisième point présente et discute nos résultats.

I. Démarche méthodologique

Notre démarche méthodologique se fonde sur les méthodes socio-anthropologiques de recherche.

1.1. La recherche documentaire

Nous avons principalement exploité les différents rapports et documents de gestion du foncier au Mali. Cette exploitation nous a permis de disposer des données quantitatives et qualitatives sur les opérations de lotissement initiées dans la commune VI du District de Bamako, mais aussi de nous imprégner des travaux scientifiques déjà réalisés sur la question du foncier au Mali.

1.2. La collecte de données de terrain

Pour la collecte des données, nous avons réalisé des entretiens avec les différents acteurs concernés dans la commune VI du District de Bamako. A cet effet, nous avons élaboré des guides d'entretien pour chaque type d'acteurs.

Pour l'échantillonnage, nous avons procédé par choix raisonné qui a consisté à sélectionner les enquêtés qui sont à même de nous renseigner suffisamment sur notre sujet.

Au total, nous avons réalisé cinquante entretiens semi dirigés individuels sur les rôles des acteurs dans les opérations de lotissement, les formes de corruption pratiquées ou rencontrées, les difficultés rencontrées au cours du processus de lotissement et les mesures de lutte contre la corruption dans les opérations de lotissement. Le tableau ci-dessous présente l'échantillon.

Tableau N° 1 : composition de l'échantillon

Acteur	Nombre
lotisseur	20
conseil communal et ses services	7
bureau d'études d'urbanisme agréés	5
direction régionale de l'Urbanisme et de l'habitat	8
gouvernorat du district	4
services des réseaux d'électricité et de télécommunications	6
Total	50

Source : personnelle

Quant au choix de la commune six du District de Bamako, il s'explique par sa situation géographique dans la périphérie de Bamako, d'où son caractère semi rural avec des quartiers spontanés à lotir et des parcelles rurales à lotir et transformer en parcelles à usage d'habitation.

Au cours de nos enquêtes de terrain, nous avons rencontré des difficultés liées à la sensibilité du sujet que les acteurs impliqués hésitent à aborder. Parfois, le manque de sincérité des informations était patent. Cela nous a obligé à trianguler nos sources de collecte des données.

1.3. L'analyse des données

Nous avons privilégié l'analyse de contenu afin d'étudier de façon systémique le rapport et l'interaction entre les pratiques de corruption développées par les différents acteurs. Il est bon de signaler que nos données sont essentiellement qualitatives. Notre analyse a porté sur les points ci-dessous : le rôle des acteurs, la reconnaissance de la corruption dans les opérations de lotissement, les formes de pratiques de corruption, leurs effets sur l'insécurité foncière et le renchérissement des prix.

II. Description et analyse de la procédure de lotissement

Selon le Décret fixant les modalités de réalisation des différents types d'opérations d'urbanisation au Mali, le lotissement est la subdivision d'un terrain vierge d'un seul tenant en parcelles avec des aménagements appropriés d'infrastructures et équipements collectifs pour accueillir les constructions à réaliser par les occupants futurs. Il peut être entrepris en vue de :

- l'implantation de maisons d'habitation avec ou sans équipements collectifs ;
- l'implantation d'établissements individuels ou de bureaux ;

- la création de jardins ou de cultures maraîchères ; dans ce cas, toute construction à usage d'habitation, d'industrie, de commerce ou d'artisanat est interdite dans la zone lotie.

Aussi, il est réalisé sous forme de parcelles viabilisées. La viabilisation comporte les travaux de voirie, d'assainissement, d'adduction d'eau, d'électricité et de téléphone.

Le degré de viabilisation exigé dans les lotissements est fixé par les textes réglementaires relatifs à la normalisation des infrastructures urbaines et aux équipements collectifs sociaux, culturels et économiques, ceci selon les types de localités urbaines et les types de zones de viabilisation.

Selon le même Décret, toute opération de lotissement est subordonnée à l'obtention de :

- l'autorisation préalable délivrée par le Directeur Régional de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- l'autorisation définitive délivrée par le Gouverneur de Région ou du District de Bamako.

L'autorisation préalable de lotissement ne peut être accordée que si le projet de lotissement est conforme aux prescriptions du Schéma Directeur d'Urbanisme, du Plan d'Urbanisme Sectoriel rendu exécutoire et couvrant la zone proposée pour l'opération ou d'un programme de développement local.

A défaut de ces plans, l'autorisation préalable de lotissement est délivrée par le Directeur Régional de l'Urbanisme et de l'Habitat sur la base de l'analyse des perspectives de développement de la localité conformément à son schéma de viabilisation et de développement, de l'avis des Présidents des instances de délibération des collectivités territoriales et des services techniques compétents. Dans ce cas l'autorisation préalable énonce également les équipements collectifs de différents domaines à réaliser dans le cadre de l'opération.

Seuls les bureaux d'études d'urbanisme agréés sont habilités à réaliser des études de lotissement privé.

A la réception du dossier, le Gouverneur de Région ou du District de Bamako procède à son instruction par les services compétents de l'urbanisme en relation avec les autres services techniques concernés, les services gestionnaires des réseaux d'électricité et de télécommunication et requiert l'avis du ou des conseils communaux concernés.

La procédure décrite ci-dessus est loin d'être respectée par les acteurs impliqués. En effet, ceux-ci développent tout au long de l'opération des pratiques de corruption comme le montrent nos résultats d'enquête de terrain.

III. Présentation et Discussion des résultats

L'analyse des données recueillies, nous a permis de nous rendre compte que l'opération de lotissement est comme un éléphant abattu pour lequel chacun aigüise son couteau afin d'avoir une bonne part. Par exemple, les autorités politiques ou administratives qui monnaient la délivrance d'un document ou le lotisseur (demandeur) qui soudoie ces mêmes autorités afin d'avoir les documents de lotissement sans pourtant remplir les

conditions de viabilisation exigées. Cependant, les acteurs admettent moyennement les pratiques de corruption comme le montre le point suivant.

3.1. La reconnaissance des pratiques de corruption

Les acteurs admettent différemment les pratiques de corruption.

Tableau N°2 : admission des pratiques de corruption

Acteurs	Oui	Non	
le demandeur	20	0	
le conseil communal et ses services techniques (domaine et urbanisme)	2	5	
les bureaux d'études d'urbanisme agréés	4	1	
la direction régionale de l'urbanisme et de l'habitat et ses services locaux	0	8	
le gouvernorat du district	0	4	
les services gestionnaires des réseaux d'électricité et de télécommunication	2	4	
Total	28	22	50

Source : personnelle

A travers ce tableau nous nous rendons compte que la totalité des lotisseurs interrogés déclarent avoir pratiqué la corruption auprès des autorités pour avoir l'autorisation définitive, contrairement à ces mêmes autorités et responsables techniques qui nient ces pratiques. Cela se comprend aisément. En effet, les premiers se présentent comme des victimes de ces pratiques, même s'ils en sont acteurs et tirent largement profit comme indiqué dans le tableau N° 3. Tandis que les seconds en tirent profit et l'utilisent pour s'enrichir, c'est normal qu'ils nient car la corruption est interdite. Ils ne peuvent pas ouvertement reconnaître les pratiques de corruption même si certains les reconnaissent à mot couvert, dû au fait que les demandeurs parviennent avoir les différends papiers administratifs sans pour autant remplir les conditions exigées. A titre d'exemple, les chantiers poussent sur un terrain en cours de lotissement. Cela n'est pas possible si les autorités ne sont pas complices.

3.2. Les acteurs et les formes de corruption développées

L'analyse des données recueillies et celle des documents sur le foncier nous a permis d'identifier les pratiques de corruption développées par chacun des acteurs concernés ou impliqués à une opération de lotissement. Le tableau ci-dessous présente la situation.

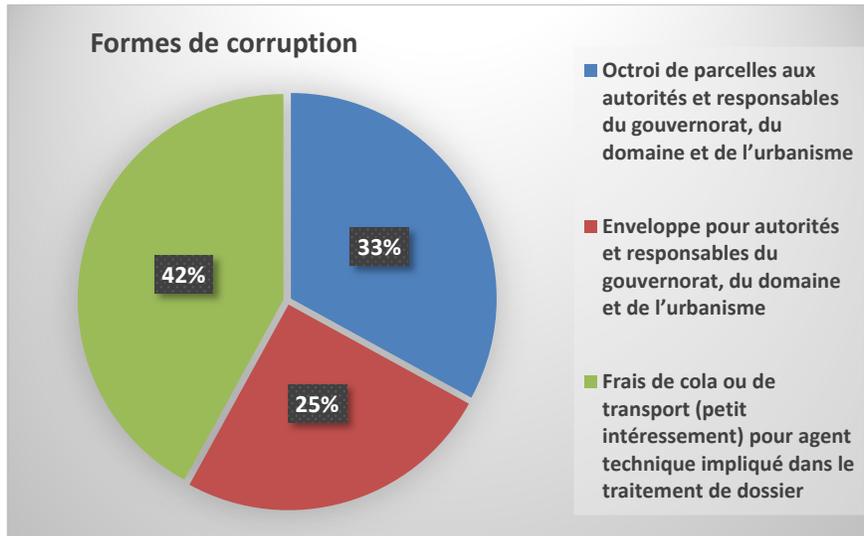
Tableau N° 3 : les rôles des acteurs et leurs pratiques de corruption

Acteur	Rôle dans l'opération de lotissement	Formes de corruption développées
Le demandeur (particulier ou agence immobilière)	- Formuler les demandes d'autorisation préalable et définitive aux autorités ; - Réaliser tous les travaux nécessaires à la viabilisation d'un lotissement en ce qui concerne la voirie, la distribution d'eau,	- Proposer des lots aux différents autorités et services concernés pour : • ne pas réaliser entièrement sinon pas du tout les travaux de viabilisation exigés ;

	l'évacuation des eaux, l'éclairage, la réalisation d'aires de stationnement, d'espaces libres ou de plantation.	<ul style="list-style-type: none"> • vendre les parcelles en dehors du prix maximum exigé ; • vendre des parcelles avant d'avoir l'autorisation définitive afin de financer les travaux de lotissement. <p>- Soudoyer les agents des services concernés par le suivi de l'exécution des travaux ;</p> <p>- Soudoyer les agents des services concernés pour la délivrance des autorisations et des titres individuels de propriété pour permettre aux acquéreurs de construire sans posséder de titre de propriété.</p>
Le bureau d'études d'urbanisme agréés	- Réaliser des études de lotissement (levé d'études, plans parcellaire, de voirie, d'assainissement, d'électricité, d'adduction d'eau potable etc.)	- Soudoyer les agents des services concernés par le suivi technique des travaux pour qu'ils ferment les yeux sur les insuffisances.
Le gouvernorat du District de Bamako	<ul style="list-style-type: none"> - Délivrer l'autorisation définitive de l'opération de lotissement ; - Instruire le dossier de demande par les services concernés ; - Fixer les règles et servitudes d'intérêt général instituées dans le lotissement ; - Visiter les lieux et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trainer la procédure de délivrance de l'autorisation définitive de l'opération de lotissement ; - Demander sa part de lots afin d'accélérer la procédure de délivrance de l'autorisation définitive ; - Remettre en cause la qualité des documents fournis par le demandeur afin de l'amener à lui payer quelque chose.
Le conseil municipal de la commune VI	<ul style="list-style-type: none"> - Donner son avis sur la demande de lotissement ; - Délivrer les autorisations de construire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Monnayer son avis pour la demande lotissement ; - Permettre les constructions sans autorisation contre l'argent.
La direction régionale de l'urbanisme et de l'habitat et ses services locaux.	<ul style="list-style-type: none"> - Délivrer l'autorisation préalable de l'opération de lotissement ; - Vérifier la conformité aux prescriptions du Schéma Directeur d'Urbanisme, du Plan d'Urbanisme Sectoriel ; - Visiter les lieux et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles ; - Délivrer le certificat d'état de réalisation des travaux de viabilisation, imposés par le dossier approuvé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trainer la procédure de délivrance de l'autorisation préalable et de vérification de conformité ; - Demander sa part de lots afin d'accélérer la procédure de délivrance de l'autorisation préalable ; - Multiplier les visites de terrain pour intimider le demandeur.

3.2.1. Les formes de corruption les plus couramment pratiquées

Le graphique ci-dessous présente les formes courantes de corruption.



3.2.1.1. Octroi de parcelles aux autorités et responsables du gouvernorat, du domaine et de l'urbanisme.

L'octroi de parcelle est la pratique de corruption la plus courante à l'endroit des autorités. D'après les enquêtes, notamment les demandeurs, cette pratique présente deux avantages fondamentaux :

- accélérer la procédure

En servant les autorités et les services d'urbanisme et de domaine, le demandeur les amène à diligenter le dossier. En effet, ceux-ci n'ont pas intérêt à trainer car il faut opérer sans lever de soupçon et la célérité est la meilleure stratégie. Ainsi, chaque autorité impliquée essaye de jouer diligemment sa partition. Généralement, les parcelles octroyées aux responsables portent des faux noms. Cette pratique fait que les autorités administratives du District et les responsables de l'urbanisme sont les plus grands propriétaires fonciers.

- "Fermer la bouche des autorités"

Cette pratique permet d'avoir le silence des autorités car le fait qu'elles ont leur part de parcelles les pousse à garder le silence ce qui revient à dire on vous laisse faire sans réagir. Les autorités une fois leurs noms ou ceux de leurs proches parmi les nouveaux propriétaires font en sorte qu'il y ait moins de bruit autour de l'opération de lotissement. Et, elles laissent le lotisseur faire.

3.2.1.2. Enveloppe pour les autorités et les responsables du gouvernorat, du domaine et de l'urbanisme

Elle est la pratique qui arrange le plus les corrompus fonciers car elle ne laisse pas de trace. Cependant, elle est très risquée pour le demandeur qui risque de s'embarquer dans un long voyage au cours duquel il va payer plusieurs fois aux responsables qui n'hésitent pas à complexifier la procédure afin d'amener le demandeur à donner davantage.

3.2.1.3. Frais de cola ou de transport (petit intéressement) pour les agents techniques impliqués dans le traitement de dossier

Cette pratique concerne surtout les agents subalternes impliqués dans la gestion d'un dossier de lotissement. Elle consiste à glisser des billets de banque dans le dossier afin que l'agent concerné puisse diligenter ou fermer les yeux sur les lacunes du dossier. Cette pratique est évidemment développée par les demandeurs durant tout le long de processus de lotissement. Le montant glissé qui varie de 2000 à 20 000 F n'est pas perçu comme un moyen de corruption d'où le terme de frais de transport ou frais de kola qu'il est normal de payer pour récompenser un travail bien fait. Pour l'agent qui en reçoit, c'est l'occasion pour lui d'avoir sa part du gâteau car généralement, les grands montants concernent plutôt les chefs qui partagent rarement avec leurs agents.

La corruption par frais de cola est la pratique la plus facile à admettre car presque considérée comme normale. C'est pourquoi les agents utilisent toute sorte de subterfuge pour montrer qu'ils gèrent bien le dossier et ils n'hésitent pas à faire croire au demandeur qu'il est complexe et que sa gestion demande de l'appui dans le réseau.

3.3. Les conséquences des pratiques de corruption

Les pratiques de corruption dans les opérations de lotissement ont des répercussions très négatives sur le cadre de vie et la sécurité foncière dans le District de Bamako.

3.3.1. La non viabilisation des parcelles

Comme, nous l'avons précédemment dit, les demandeurs, pour ne pas réaliser les travaux de viabilisation totalement ou en partie, octroient non seulement des lots aux différentes autorités impliquées, mais aussi achètent les documents administratifs par des billets de banque. Avec le bénéfice de ces deux pratiques, les demandeurs vendent les parcelles avant que l'opération de lotissement prenne fin, c'est-à-dire avant la sortie des titres individuels de morcellement. Et à Bamako, dès que quelqu'un achète une parcelle, il commence à construire aussitôt. En effet, cette pratique est une façon de sécuriser son achat car en cas de litige avec quelqu'un d'autre, la parcelle revient à celui qui a été le premier à la mettre en valeur. Cette pratique de construction anarchique fait que les zones nouvellement loties au lieu d'offrir de meilleur de cadre de vie aux habitants de Bamako ressemblent beaucoup plus à de quartiers spontanés.

3.3.2. Le renchérissement des prix des parcelles

L'une des autres conséquences de la corruption dans l'opération de lotissement est le renchérissement des prix des parcelles. En effet, bien que le cahier des charges indique le prix maximum de vente des parcelles, le demandeur renchérit le prix. A titre d'exemple, un terrain de 15 m sur 20 m, dont le prix ne doit pas dépasser 5 000 000 F CFA, est vendu entre 8 à 10 000 000 F CFA. Cela s'explique par le fait que la parcelle se vend au prix d'une zone viabilisée avec toutes les commodités. Le renchérissement s'explique aussi par la multiplicité d'intermédiaires qui sont également à l'origine de l'insécurité foncière.

3.3.3. L'insécurité foncière

Justement, les pratiques de corruption dans les opérations de lotissement constituent l'une des causes de l'insécurité foncière. En effet, dès que les demandeurs de lotissement entament la procédure et qu'ils ont l'autorisation préalable, ils commencent à vendre les parcelles sans pour autant avoir le titre de propriété (lettre ou titre foncier). Beaucoup d'entre eux, compte tenu du coût élevé de l'opération de lotissement, notamment les frais de viabilisation, ne parviennent pas à avoir l'autorisation définitive. Cette situation fait que beaucoup d'acquéreurs restent sans titre de propriété. Aussi, les procédures de mutation ne se font pas dans les règles, toute chose qui contribue à alimenter l'insécurité foncière.

Conclusion

Notre étude a mis en évidence les différentes pratiques de corruption liées à l'opération de lotissement dans le District de Bamako, plus précisément dans la commune VI. L'étude a procédé à une analyse des rôles de chaque acteur impliqué ainsi que les pratiques de corruption qu'il développe. Cette analyse nous a permis de catégoriser les formes de corruption développées tout au long du processus de lotissement. Nous avons retenu que quelle que soit leur forme, les pratiques de corruption participent à une urbanisation incontrôlée car les opérations de lotissement répondent rarement aux critères de viabilisation exigés. En cela les résultats de notre étude rejoignent les conclusions des travaux d'autres chercheurs comme F Camara et M Bertrand. En effet, selon F Camara (2017) les acteurs développent diverses stratégies pour acquérir le précieux document qui peut être source d'enrichissement de leur détenteur à travers des pratiques spéculatives telles que le morcellement, la mutation, le changement de vocation. Ici, ce sont les propriétaires fonciers qui donnent le ton au nom du titre qu'ils détiennent. Et M Bertrand (2014) de dire qu'il n'est donc pas étonnant de voir comment les procédures domaniales se trouvent perverties par des agents de tous niveaux, cumulant plusieurs « emplois » ou recherchant des compléments de revenus sur l'exploitation de la moindre information foncière.

Au terme de notre étude nous formulons les recommandations ci-dessous :

- Réduire le nombre des autorités impliquées et redéfinir leurs rôles dans l'opération de lotissement ;
- Réduire le nombre de documents de propriété : lettre d'attribution ou de notification, concession rurale à usage d'habitation, concession urbaine d'habitation, permis d'occuper, titre foncier etc.
- Impliquer davantage les populations et les opérateurs immobiliers dans les opérations de lotissement à travers des commissions de lotissement ou citoyennes ;
- Mettre en place une politique domaniale et foncière en redéfinissant les rôles des acteurs ;
- Mettre en place une stratégie de communication de l'information foncière.

Bibliographie

- Alima Chene-Sanogo, 2012, Enjeux fonciers et développement « durable » au Mali, l'Université de Bourgogne, Thèse de doctorat.
- Bakary Camara, 2015, Évolution des systèmes fonciers au Mali Cas du bassin cotonnier de Mali sud Zone Office du Niger et région CMDT de Koutiala, CODESRIA.
- Fatoumata Camara, « Les titres fonciers autour de Bamako : modes d'accès et impacts sur les usages », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 17 Numéro 1, mis en ligne le 25 mai 2017, URL <http://journals.openedition.org>

- Journal officiel de la république du Mali, DECRET N°05-115/P-RM du 9 mars 2005 fixant les modalités de réalisation des différents types d'opérations d'urbanisme, juin 2005.
- Monique Bertrand, 2014, « Mobilisations foncières à Bamako : des défis de la gouvernance à ceux de la citoyenneté », dans : Joseph Brunet-Jailly, Jacques Charmes et Doulaye Konaté, *Mali contemporain*, Editions Tombouctou.
- Moussa Djiré, 2005. Immatriculation et appropriation de la terre au Mali. Les avatars d'une procédure nécessaire ? Rapport de recherche IIED-CLAIMS, Bamako.