



Partenariat pour la Mise en Œuvre en Afrique de l'Ouest des Activités du Réseau ANSA-Afrique

Revue des expériences en matière de gouvernance des ressources naturelles et des industries extractives

Cas du Mali

Revue du cadre juridique et institutionnel de la gouvernance des ressources naturelles : une étude de cas sur la gestion des terres à l'office du Niger

Draft

Djiré Moussa

Kéita Amadou

Bamako, Août 2010

Table des matières

Liste des acronymes	3
I. Introduction	4
1.1. Contexte général de l'étude	4
1.2. Objet de l'étude et questions de recherche	5
II. Le panorama général de la gouvernance au Mali : une réalité mitigée	6
2.1. Un pays très pauvre mais avec un environnement globalement favorable à une bonne gouvernance	6
2.1.1. La situation géographique et socio-économique.....	6
2.1.2. Le système politique malien	6
2.1.3. Quelques éléments relatifs à la transparence	7
2.1.4. Responsabilisation, participation	9
2.2. Une qualité de gouvernance limitée par plusieurs facteurs	10
2.2.1. Les limites du cadre politique et institutionnel.....	10
2.2.2. Les pesanteurs socio-économiques	12
III. Une législation foncière et de GRN riche mais peu appliquée.....	12
3.1. Grandes lignes du dispositif légal d'accès à la terre et aux ressources naturelles	12
3.1.1. La responsabilité supérieure de l'Etat en matière de protection et de gestion des ressources naturelles et foncières	12
3.1.2. Des modalités diverses d'accès à la terre avec des garanties variées	13
3.1.3. Quelques éléments relatifs à la protection de l'environnement	14
3.2. Une législation foncière peu effective.....	14
IV. La question spécifique de l'Office du Niger	15
4.1. La consécration juridique du monopole de l'Office du Niger sur les terres irrigables du Delta central du Niger.....	15
4.2. Les modes de tenure à l'ON	16
4.3. Des principes de gestion démocratiques et transparents, mais de grandes dérives et une situation préoccupante.....	17
4.3.1. Des structures et des démarches apparemment participatives et transparentes..	17
4.3.2. Mais en réalité de grandes dérives et une situation préoccupante	18
V. Etudes de cas d'acquisitions foncières de grande envergure	21
5.1. Cas n° 1 : Malibya.....	21
5.2. Cas n° 2 : le projet du groupe Grand Distributeur de Céréales au Mali (GDCM).....	22
5.3. Cas n°3 : Le Projet Sucrier de Markala	23
VI. Conclusion.....	24
Bibliographie.....	25

Liste des acronymes

AMDH	Association Malienne des Droits de l'Homme
AOPP	Association des organisations professionnelles paysannes
BAD :	Banque Africaine de Développement
BID	Banque Islamique de Développement
CaneCo	Société de production de canne à sucre
CDF	Code domanial et foncier
CESC	Conseil Economique social et culturel
CFA	Communauté Financière Africaine
CILSS :	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CLAIMS :	Changes on Land Access, Institutions and Markets in West Africa
CNOP	Coordination Nationale des Organisations Paysannes
CommCo :	Société communautaire
CPC	Coopérative des producteurs de coton
CPC	Coopératives des Producteurs de Coton
CSCRIP :	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CTLA	Comité Technique Local d'Appui (à l'élaboration du Plan d'Action pour la
EDM-sa	Energie du Mali-sa
FDI : Foreign	Direct Investment (Investissement Etranger Direct)
FDS	Fonds pour le Développement au Sahel
FIDH	Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
GDCM	Grand Distributeur de Céréales au Mali
GERSDA	Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué
GERSDA :	Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué
IIED :	Institut international pour l'Environnement et le Développement
IIED	Institut Internationale d'Etude en Développement
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries extractives
LOA :	Loi d'Orientation Agricole
ND :	Non documenté
OCB	Organisation communautaires de base
ON	Office du Niger
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisations de la Société Civile
P- RM	Présidence – République du Mali
REDEMA	Réseau Droit de l'Environnement du Mali
SA :	Société Anonyme
SOSUMAR	Société sucrière de Markala
SYCOV	Syndicat des producteurs de coton et vivriers

I. Introduction

1.1. Contexte général de l'étude

La question de la gouvernance des ressources naturelles se pose aujourd'hui dans les pays africains avec beaucoup d'acuité. Plusieurs raisons président à cela. En effet, l'alerte déjà donnée par les années de sécheresse, notamment dans le Sahel, a été amplifiée à cause des mauvaises pratiques des acteurs, accroissant la dégradation des ressources naturelles et l'environnement d'une manière générale. Ces dernières années, la question a pris une dimension encore plus inquiétante à cause de la ruée des investisseurs privés sur les ressources naturelles des pays africains.

La convoitise des investisseurs porte non pas seulement sur les richesses du sous-sol, mais également sur les terres agricoles et aboutit à l'aliénation d'immenses superficies agricoles. Cette situation inquiète fortement les paysans et les organisations qui les représentent, quoique les investissements agricoles soient présentés comme une opportunité pour le développement de l'agriculture.

En effet, les conditions et modalités d'affectation et d'exploitation des ressources concernées ne sont pas toujours transparentes, donnant ainsi lieu à toutes sortes de spéculations et de frustrations, surtout de la part des communautés directement affectées par les aliénations. Par ailleurs, les conditions d'expropriation, de recasement ou d'indemnisation ne garantissent pas toujours le respect des droits des communautés. Enfin, les principes de transparence et d'équité qui doivent guider la gestion des revenus tirés de l'exploitation de ces ressources, notamment, minière, ne sont pas toujours respectés.

Dans ce contexte, la problématique de la gouvernance des ressources naturelles et foncières prend un relief particulier. Elle pose, entre autres, la question de l'existence et de la mise en œuvre effective d'un dispositif juridique et institutionnel participatif, transparent et équitable de gestion, accepté et respecté par tous les acteurs, y compris l'Etat.

C'est pour contribuer à la réflexion autour de cette problématique cruciale, qu'IED Afrique et le réseau ANSA-Africa ont lancé un nouveau partenariat visant à promouvoir la bonne gouvernance des ressources naturelles. Ce partenariat concerne les axes suivants : (i) l'appui à la mise en place d'initiatives de gouvernance pour l'amélioration des performances des services publics par une offre adaptée à la demande communautaire, (ii) la fourniture d'une assistance technique aux différents pays pour renforcer des initiatives de contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) ; avec des programmes de formation spécifiques; la mise en œuvre et l'évaluation d'initiatives de CCAP de qualité et (iii) le partage, au niveau régional, des expériences tirées en matière de bonne gouvernance ; y compris les résultats de recherche et d'expérimentation méthodologique visant à développer de nouveaux outils ou à améliorer les outils existants.

La présente revue du cadre juridique et institutionnel de la gouvernance des ressources naturelles au Mali s'inscrit dans le cadre de cette initiative.

1.2. Objet de l'étude et questions de recherche

L'étude a pour objet l'analyse du cadre juridique et institutionnel de la gestion des ressources naturelles, notamment foncières, pour ce qui concerne le Mali, pour voir dans quelle mesure la législation et les pratiques nationales en vigueur prennent en compte l'exigence de transparence dans les transactions liées à l'affectation desdites ressources aux investisseurs privés, ainsi que dans la gestion des revenus issus de ces transactions. Plus spécifiquement la revue pays essaie de répondre aux questions clés suivantes :

- Quel est le dispositif législatif et réglementaire relative à la gestion des ressources naturelles?¹
- Quel est le degré de dépendance de l'économie nationale de ces ressources naturelles ?
- Quel est le processus budgétaire et quelles sont les dispositions qu'il renferme pour assurer sa transparence ?
- Quel est le degré de participation des différents acteurs dans la gestion des différentes transactions et quels sont les mécanismes et espaces de participation mis-en en place à cet effet ?
- Quelles sont les organisations qui travaillent sur la question de la transparence dans la gestion des ressources naturelles
- Quels sont les exemples de bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale d'entreprise.

Pour répondre à ces questions, le choix a été fait de réaliser l'étude de cas Mali sur la gestion foncière, notamment, à l'Office du Niger. Ce choix se justifie, d'une part, par l'importance stratégique que cette région occupe dans le développement socio-économique du pays et, d'autre part, par le fait qu'il représente une zone de prédilection pour les investisseurs privés, tant nationaux qu'étrangers.

Toutefois, il convient de préciser que le traitement du thème spécifique de la gestion foncière à l'Office du Niger, tel que suggéré par le commanditaire, ne permet d'aborder en détail toutes les questions des tdr, notamment celles ayant trait au partage des bénéfices, à la transparence budgétaire (qui est surtout d'ordre macro-économique). Par ailleurs, les transactions foncières de grande envergure, particulièrement visées par les études de cas, constituent un phénomène relativement récent et la plupart des entreprises attributaires en sont encore à la phase des études ou de début de travaux². Pour ces raisons, l'analyse portera principalement sur le montage général des projets analysés, les actions déjà menées, les impacts potentiels et ceux déjà réalisés.

Prenant en compte cette réalité, le rapport présente, dans un premier temps, un panorama général de la gouvernance au Mali en pointant les acquis et les limites ; ensuite, dans un second temps, il aborde le cadre législatif et institutionnel de la gestion des ressources naturelles et foncières, avec un accent sur l'Office du Niger ; enfin, il analyse la mise en œuvre pratique du dispositif existant, en pointant, d'une part, les limites qui le caractérisent et d'autre part, en illustrant la question de la gouvernance des terres par trois études de cas.

¹ Conformément aux tdr, pour chaque pays, la revue s'intéresse en particulier à une ressource naturelle ou minière spécifique

² Il convient de noter aussi le décalage entre les tdr axé sur l'analyse du cadre juridique et institutionnel et le plan proposé pour la rédaction

II. Le panorama général de la gouvernance au Mali : une réalité mitigée

La gestion des ressources naturelles au Mali est marquée, par l'existence simultanée, d'une part, d'un environnement institutionnel et politique globalement favorable à une bonne gouvernance et, d'autre part, par diverses contraintes qui limitent sérieusement l'effectivité et l'efficacité du cadre existant.

2.1. Un pays très pauvre mais avec un environnement globalement favorable à une bonne gouvernance

Après une brève présentation de la situation géographique et économique du pays, seront successivement abordés le système politique, le dispositif relatif à la transparence, à la participation

2.1.1. La situation géographique et socio-économique

Pays continental situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, la République du Mali couvre une superficie d'environ 1.241.248 Km² pour 13 millions d'habitants vivant à l'intérieur du pays. Elle partage près de 7.200 km de frontières avec, l'Algérie au nord; le Niger à l'est ; le Burkina Faso au sud-est; avec la Côte d'Ivoire et la Guinée au Sud, la Mauritanie et le Sénégal à l'ouest. Le relief est peu élevé et peu accidenté ; c'est un pays de plaines et de bas plateaux.

Avec un Indicateur de développement humain (IDH) très bas mais en progression constante, le Mali est classé parmi les pays les pauvres au monde. Avec une croissance de 51% en 32 ans

(Période 1975-2007), il enregistre une moyenne annuelle de 0,3. C'est en 2005 qu'on enregistre le plus haut niveau (0,38) et c'est en 1975 qu'on enregistre le plus bas niveau (0,2).

Le changement enregistré entre la première et la dernière année est de 51%. En 2007, il était de 3,71. Selon les estimations réalisées par l'Université de Sherbrook, en 2010, l'IDH au Mali serait de l'ordre de 0,387 (Cf. www.perspective.usherbrooke.ca/bilan)

L'économie du Mali repose essentiellement sur le secteur rural (agriculture, élevage et pêche) qui occupe près de 80% de la population active et contribue en moyenne pour 40 à 45% au PIB avec un taux de croissance moyen de 3,6% par an. Quant à l'or qui constitue la principale ressource minière du pays, il contribue au PIB à hauteur de 10%.

Le Mali recèle de grandes potentialités agro-sylvo-pastorales et halieutiques. Ce potentiel productif global est estimé à 46, 6 millions d'hectares, dont 12,2 millions de terres Agricoles, 30 millions de pâturage, 3,3 millions de réserve de faune, 1,1 million de réserve forestière. Il y a de vastes surfaces cultivables et inondables (2,2 millions d'hectares), des ressources en eaux importantes (2 600 km de fleuve), une grande diversité biologique, des ressources forestières et fauniques considérables, et un cheptel nombreux, diversifié (7,1 millions de bovins, 19 millions d'ovins/caprins, 0,6 millions de camélins, 25 millions de volailles) et adapté. Il existe environ 600 000 exploitations Agricoles (Ministère de l'Agriculture, 2006).

2.1.2. Le système politique malien

Dirigé depuis l'indépendance en 1960 par des régimes successifs de parti unique, de fait ou de droit, ou des régimes d'exception, le Mali a entamé en 1991 une transition politique qui a conduit à l'adoption et la promulgation le 25 février 1992 d'une constitution démocratique et

l'organisation d'élections multipartistes. Depuis, le pays est régulièrement cité comme modèle de démocratie en Afrique.

Le système politique mis en place par la constitution du 25 février 1992 est fondé sur la séparation des pouvoirs.

- L'exécutif est bicéphale. Il ya d'un côté, le Président de la République qui est le chef de l'Etat et qui est élu au suffrage universel ; de l'autre, le Gouvernement dirigé par un Premier ministre nommé par le Président de la République. Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il est responsable devant le Parlement, c'est-à-dire que celui-ci peut le renverser par une motion de censure
- Le pouvoir législatif est exercé par un parlement monocaméral³. Il porte le nom d'Assemblée Nationale. Les députés sont élus au suffrage universel pour une période de cinq ans. L'Assemblée Nationale a pour missions le vote des lois et le contrôle de l'action gouvernementale.
- Le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et tribunaux, avec à leur tête, la Cour Suprême qui se compose d'une section judiciaire, une section administrative et une section des comptes.

A côté de ces institutions représentant de façon classique, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, la Constitution malienne met en place un certain nombre d'autres institutions qui jouent un rôle important en matière de participation. Il s'agit du Conseil Economique, Social et Culturel, une structure représentative de la société civile et des maliens de l'extérieur, du Haut Conseil des collectivités territoriales, composés d'élus locaux et de la Haute cour de justice, une structure juridico politique qui est compétente pour juger le président de la République et les membres du gouvernement pour les crimes commis dans le cadre de l'exercice de leur fonction.

Le Mali est un pays unitaire. Pour assurer une meilleure gouvernance, il a opté pour la décentralisation. Les collectivités territoriales, qui sont les régions, le District de Bamako, les cercles et les communes, sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁴. Elles disposent d'organes élus qui prennent des décisions dans les limites des compétences attribuées à chacun des niveaux de collectivités. L'Etat assure la tutelle sur les collectivités à travers ses représentants.

2.1.3. Quelques éléments relatifs à la transparence

La transparence sera abordée sous trois angles : la transparence de la gestion financière à travers le processus budgétaire, la gestion des marchés publics, l'accès à l'information.

- **La transparence du processus budgétaire**

Aucune information relative au classement dressé par Open budget n'a pu être obtenue sur le Mali. Cependant, l'analyse du dispositif légal permet d'affirmer que, sur un plan purement formel, la procédure budgétaire malienne peut être qualifiée de transparente. En effet, l'avant

³ Actuellement un projet de nouvelle constitution est en débat. Ce projet prévoit, entre autres, la création d'une seconde chambre au parlement (Sénat), l'érection de la section des comptes et de la section administrative en juridictions suprêmes autonomes.

⁴ Art. 1^{er} de la loi n° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996.

projet de budget de l'Etat est d'abord élaboré au niveau des différents départements ministériel qui transmettent leurs besoins spécifiques au Ministère en charge du budget. L'harmonisation est réalisée par ce dernier. L'avant projet de budget est ensuite discuté et adopté par le Conseil des Ministres après les différents arbitrages. Ensuite, le projet est soumis à l'Assemblée Nationale qui le discute d'abord au niveau de la Commission des finances ; ensuite en séance plénière, avant de l'adopter.

L'exécution du budget aussi fait l'objet d'un contrôle, de la part des députés à l'Assemblée d'un côté et, de l'autre de la part des services de contrôle de l'Etat (Contrôle général des Services publics, inspection des finances). En plus de ces structures classiques de contrôle, le Mali a mis en place une structure autonome de contrôle de la gestion des fonds publics : le Vérificateur Général dont le rôle dans le contrôle de la gestion des finances publiques s'accroît de jour en jour. Par ailleurs, à la fin de l'exercice budgétaire, les comptes sont transmis à la section des comptes de la Cour Suprême qui les apprécie. Les rapports des différents contrôles, notamment ceux effectués par le Vérificateur Général, sont publiés.

▪ **La transparence des marchés publics, des recettes et des dépenses**

Le Mali dispose d'une législation pertinente en matière de gestion des marchés publics. Le code des marchés publics définit de façon claire les différents types de marchés et les conditions de leur attribution. Au-delà d'un certain seuil, il est fait recours à la procédure d'appel d'offres, ouvert ou restreint, selon les cas.

En ce qui concerne l'information sur les recettes et les dépenses, hormis les informations fournies par le budget, il n'existe pas d'obligation de publication. Cependant, il convient de noter que le gouvernement a adhéré, le 2 août 2006, à l'ITIE. Le 6 juin 2007, le Premier ministre a signé un décret⁵ qui met en place deux structures :

- le Comité de gestion, dirigé par le Premier ministre et comprenant les ministres chargés respectivement des mines, des finances, des petites et moyennes entreprises, des collectivités, de l'environnement, des industries, de la communication et de l'aménagement du territoire, le Président du Conseil National de la Société Civile et le Président de la Chambre des mines ;
- le Comité de pilotage, de 27 membres, présidé par le Ministre chargé des mines et comprenant 11 représentants des départements ministériels, 6 représentants des sociétés minières, 2 parlementaires, 1 conseiller national et 7 représentants des organisations de la société civile.

Le 3 août 2007, un autre décret du Premier ministre nommait le Secrétaire permanent de l'ITIE-Mali⁶.

▪ **L'accès à l'information**

Au Mali, l'accès à l'information est en principe libre. Suite aux changements politiques intervenus avec la Révolution de Mars 2011, le pays a connu un boom médiatique. La presse écrite compte près d'une quarantaine de titres et le nombre de radios de proximité, privées ou communautaire s'élève à quelques centaines. La presse privée reçoit une aide financière de la part de l'Etat.

⁵ Décret n° 7-180 PM-RM

⁶ Décret n° 7-266/PM-RM

Toutefois, il est à déplorer certains excès et limites liés, d'une part, au faible niveau de professionnalisation de la presse et, d'autre part, à la forte dépendance des médias des principaux mouvements politiques.

Par ailleurs, l'accès aux contrats d'investissements, notamment des détails des conventions de concessions requiert des démarches qui découragent plus d'un.

2.1.4. Responsabilisation, participation

L'une des conséquences du processus démocratique au Mali est l'éclosion d'une multitude d'organisations de la société civile qui tentent de donner une expression plus articulée aux préoccupations des citoyens.

Au plan politique, cette dynamique s'est manifestée par l'institution d'un organe consultatif constitutionnel dénommé Conseil Economique Social et Culturel (CESC) dont l'article 106 de la constitution dispose qu'il « a compétence sur tous les aspects du développement économique, social et culturel » et l'article 107, qu'il « rédige avec la participation des différentes entités qui le composent, à l'attention du Président de la République, du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale, le recueil annuel des attentes, des besoins et des problèmes de la société civile avec des orientations et des propositions ».

Le CESC produit des recueils annuels mais qui ont du mal à infléchir significativement la politique gouvernementale dans les différents domaines (Keita et al, 2009). En réalité le système politique malien se caractérise par une prépondérance de l'exécutif qui tente de domestiquer les autres institutions.

Dans ces conditions, seules quelques ONG se sont mobilisées autour de la question de la gestion des ressources naturelles, notamment minières. Les principales, parmi elles, sont l'ONG Guamina, la Fondation pour le Développement du Sahel (FDS), le Réseau Droit de l'Environnement au Mali (REDEMA) et Stop Sahel. D'une manière générale, les domaines d'intervention de ces ONG se recoupent, puisqu'elles interviennent toutes en faveur du développement communautaire, le renforcement des capacités des populations des zones rurales, la protection de l'environnement (Idem). Il convient d'évoquer aussi la création d'un Institut de Recherche en Alternatives de Développement (IRPAD Mali) – qui apporte une contribution importante aux réflexions sur les problématiques du développement, ainsi que diverses organisations clairement ancrées dans le mouvement alter mondialiste.

Pour ce qui concerne le cas spécifique du développement rural, il convient de noter l'existence d'une multitude d'organisations paysannes : syndicats paysans et faitières, organisation des éleveurs, des pêcheurs, etc., qui se mobilisent pour la défense de leurs intérêts. Il s'agit, entre autres, de la Fédération nationale des Jeunes ruraux, de la Fédération Nationale des Femmes Rurales (FENAFER), du Syndicat des producteurs de coton et vivriers (SYCOV), du Syndicat des producteurs de riz en Zone Office du Niger (SEXAGON). Ces organisations ont formé avec d'autres structures, une faitière, l'Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP), fer de lance de la CNOP (la plateforme de Concertation Nationale des Organisations Paysannes) qui est membre du Réseau Ouest Africain des Organisations Professionnelles Paysannes (ROPPA). Il convient de noter aussi l'existence d'un réseau d'appui à la décentralisation – le Réseau Réussir la Décentralisation, qui milite pour le transfert des compétences aux collectivités territoriales, dans le cadre d'une initiative sous régionale coordonnée par IED.

Par ailleurs, les organisations paysannes participent, à travers l'AOPP et la CNOP, au comité de pilotage chargé de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agricole- la loi cadre qui définit les principales orientations du pays en matière de développement rural

La plupart des organisations de la société civile sont membres du Conseil National de la Société Civile qui est l'interlocuteur privilégié du gouvernement pour les questions macro-économique.

Toutes ces ONG, quoique légalement constituées et ayant des organes assurant leur fonctionnement, éprouvent des difficultés qui limitent considérablement leur efficacité au regard de l'immensité des besoins de leur public cible. Parmi les problèmes auxquels elles sont confrontées, il faut tout d'abord souligner que presque aucune d'entre elles ne peut fonctionner normalement sur financement propre. Elles doivent donc, pour mener leurs activités, recevoir des ressources soit des bailleurs de fonds étranger, soit de l'Etat lorsque celui-ci les implique dans des activités déterminées. Le manque de moyens les empêche ainsi d'avoir les compétences nécessaires pour des études pointues dont les résultats pourraient être opposés aux acteurs avec lesquels elles ont des contradictions..

Dans beaucoup de cas, les OSC reconnaissent qu'elles n'ont pas d'agenda autonome et sont obligées de se transformer en simples exécutants des projets déjà préparés et approuvés par les bailleurs, même si ceux-ci ne tiennent pas compte de toutes les réalités qui prévalent sur le terrain (Keita et al, op cit).

Enfin, pour clore le chapitre sur la participation, notamment en termes de redevabilité, il convient de signaler une initiative originale du gouvernement malien : l'Espace d'Interpellation démocratique. En effet, chaque année, le 10 décembre (journée internationale des droits de l'homme), le Gouvernement, dans sa totalité, se soumet à un exercice d'interpellation par les citoyens qui s'estiment lésés par des actes administratifs n'ayant pas connu de traitement judiciaire. L'exercice a lieu sous la présidence d'un jury international, qui à la fin de la journée, adresse des recommandations au gouvernement.

2.2. Une qualité de gouvernance limitée par plusieurs facteurs

Si l'environnement décrit plus haut est globalement favorable à une bonne gouvernance, celle-ci est, de façon générale, handicapée par plusieurs facteurs qui sont aussi bien d'ordre d'ensemble d'organismes s'entremêlent et s'influencent mutuellement

2.2.1. Les limites du cadre politique et institutionnel⁷

Elles sont de plusieurs ordres et se manifestent de plusieurs façons, mais peuvent être regroupées en deux pour la commodité de l'exposé.

▪ Les limites du cadre politique

Elles sont liées à la forte prépondérance du pouvoir exécutif qui a tendance à étouffer les autres institutions, malgré les velléités d'indépendance quelques fois affichées par ces dernières. Il ressort de cette situation un climat de clientélisme et d'opportunisme politique qui appauvrit le débat et conduit à l'inféodation des structures de contre pouvoir

⁷ Le terme institutionnel est entendu ici au sens courant d'ensemble de règles et d'organismes établis dans un but d'intérêt général

▪ **Les limites d'ordre institutionnel**

Elles ont trait entre autres, à l'inachèvement juridique et institutionnel, la méconnaissance généralisée des textes et leur application très relative.

L'inachèvement juridique et institutionnel se traduit par le fait que dans plusieurs cas le corpus normatif est incomplet. Il existe de très bonnes lois, mais dont les décrets d'application mettent du temps à voir le jour. Lorsque ces derniers sont adoptés, c'est souvent l'organisme chargé de la mise en œuvre ou du suivi qui n'est pas créé. Et lorsque c'est le cas, celui-ci manque de moyens pour l'exécution des missions confiées. Ainsi, la section des comptes de la Cour Suprême qui a en charge le contrôle de l'exécution du budget n'arrive pas à s'acquitter convenablement de cette mission du fait de la faiblesse des ressources tant humaines.

De façon générale, c'est la capacité même de l'Etat à s'acquitter de ses missions régaliennes qui est en cause. Si l'on prend, par exemple, le contrôle environnemental, les services de l'Etat, chargés de cette mission, ont des difficultés énormes qui les empêchent de le faire correctement. Dans le cas des projets miniers, les missions de contrôle sont souvent prises en charge par les sociétés minières. Ce qui, on s'en doute, entache fortement la moralité de ces missions. Subséquemment, l'on se demande comment les représentants de l'Etat et les maires des lieux d'implantation des projets qui ont la charge d'organiser les consultations publiques, peuvent le faire sans l'intervention financière des promoteurs des projets.

Le contrôle parlementaire est quelques fois vicié par le jeu politique. Les textes de loi sont très peu connus des citoyens et même quelques fois des fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre. Ces différents facteurs se combinent pour aboutir à une situation de net décalage entre le droit et les pratiques, les principes et la réalité. Et seul le volontarisme de quelques cadres, combiné à l'engagement de certains militants politiques ou de la société civile arrivent à donner timidement corps à l'Etat de droit dont le pays se réclame.

Le processus de décentralisation, malgré les avancées réalisées souffre aujourd'hui de la non effectivité du transfert des ressources naturelles ou tout au moins de leur gestion, aux collectivités territoriales. Ainsi, les dispositions de la loi sur le domaine des collectivités ne sont pas d'application effective.

La question du transfert des ressources constitue donc aujourd'hui l'un des goulots d'étranglement de la décentralisation. Cette situation confine les acteurs locaux à des bricolages fondés tantôt sur la négociation, tantôt sur les rapports de forces entre droit formel et droits coutumiers.

Le dispositif légal souffre de lacunes graves qui ont des conséquences importantes sur les populations des zones rurales dans certaines situations. C'est le cas, par exemple des déplacements involontaires des populations à l'occasion d'investissements miniers ou agricoles. Cette situation, totalement méconnue par la réglementation malienne, est gérée au cas par cas, en fonction des investisseurs et surtout des bailleurs qui les soutiennent financièrement.

Dans le cas des investissements miniers, les expériences connues se sont passées dans la région de Kayes, notamment dans les zones minières de Sadiola et de Yatela. Ici, on appliqué la directive opérationnelle de la Banque mondiale en matière de déplacement involontaire des populations.

2.2.2. Les pesanteurs socio-économiques

Elles impactent très sérieusement sur la qualité de la gouvernance à tous les niveaux.

- **La prégnance de l'informel**

. L'extrême pauvreté se combine aux faiblesses institutionnelles pour assurer la suprématie de l'informel à presque tous les niveaux. Les relations interpersonnelles l'emportent sur les considérations institutionnelles ; l'économie informelle porte préjudice à celle formelle. Tout cela concourt au règne de la corruption.

- **Le fléau de la corruption**

Malgré l'existence de plusieurs structures de contrôle, la corruption est encore très étendue au Mali. Le rapport de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) publié, le 17 novembre, 2009 place le pays à la 111ème place sur 180 pays avec 2,8. En 2008, il était 96ème avec 3,1. Le pays a ainsi reculé ainsi de 15 places (Cf. Maliweb). Certes, il n'est pas parmi les derniers ; mais la place n'est pas enviable, au regard de la réputation du pays en matière de réformes démocratiques.

C'est donc dans cet environnement globalement mitigé, en termes de gouvernance que s'organise la gestion foncière. Il n'est donc pas étonnant que celle –ci, tout en reflétant les acquis constatés en termes de gouvernance reproduise aussi les limites soulignées

III. Une législation foncière et de GRN riche mais peu appliquée

La législation malienne actuelle en matière d'accès à la terre et aux ressources naturelles est la résultante d'un processus qui a épousé les changements politiques et économiques du pays. Ainsi, une politique foncière et de gestion des ressources naturelles, fondée sur le monopole de l'Etat et la répression des contrevenants aux dispositions d'une réglementation sévère, a progressivement laissé la place à une politique fondée, d'une part sur le libéralisme économique et, d'autre part, sur la participation des communautés.

3.1. Grandes lignes du dispositif légal d'accès à la terre et aux ressources naturelles

L'accès à la terre et aux ressources naturelles est réglementé par un certain nombre de textes sous-tendus par des principes hérités de la législation coloniale, mais dont certains ont été fortement marqués par les processus politiques et économiques en cours dans le pays. Les tendances libérales commencées dans les années 70 et 80, ont été renforcées après la révolution de mars 1991 et ont dû s'accommoder d'autres principes fondées sur la décentralisation et la participation.

3.1.1. La responsabilité supérieure de l'Etat en matière de protection et de gestion des ressources naturelles et foncières

L'un des traits caractéristiques majeurs de la réglementation malienne en matière de gestion des ressources foncières et naturelles est la prédominance du principe de la domanialité qui fait de l'Etat le gestionnaire principal de l'ensemble des ressources du pays.

Le Code domanial et foncier qui est le texte de base en matière de gestion foncière institue en son article 1^{er}, un domaine national qui englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national. Il comprend : a) les domaines public et privé de l'Etat ; b) les domaines public et privé des collectivités territoriales ; c) le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales⁸.

Quant aux textes de gestion des ressources naturelles, ils reprennent tous également le principe de la domanialité. L'accès aux différentes composantes du domaine national est réglementé par l'Etat à travers ses services techniques compétents.

3.1.2. Des modalités diverses d'accès à la terre avec des garanties variées

D'une manière générale, il existe deux modes d'accès à la terre au Mali : d'une part, à travers les différentes modalités mises en place par le Code domanial et foncier et, d'autre part, à travers les mécanismes des droits coutumiers (accès intra lignager, prêt, don, etc.).

Concernant le Code domanial et foncier, il dispose, en son article 35, que les terrains du domaine privé de l'Etat sont attribués selon un certain nombre de modalités, à savoir, la concession rurale, la cession, la location et l'affectation⁹. En vertu de ces différentes modalités, les documents délivrés peuvent être soit des titres précaires, soit le titre foncier qui est le titre définitif.

En récapitulant, les différents titres délivrés sont donc les suivant :

- la concession rurale qui est le droit accordé par la puissance publique, le concédant, à une personne appelée concessionnaire de jouir à titre provisoire, de l'usage d'un terrain pour le mettre en valeur selon des conditions prévues dans l'acte de concession et le cahier des charges y annexé¹⁰.
- le bail emphytéotique par lequel le bailleur confère au preneur, l'emphytéote, moyennant le versement d'une redevance annuelle, un droit réel immobilier de longue durée appelée emphytéose, susceptible d'être hypothéqué¹¹.
- le bail avec promesse de vente qui est un contrat par lequel l'Etat donne en jouissance un terrain à charge pour le locataire de le mettre en valeur, et s'engage à l'expiration du bail et à la condition que le terrain ait été mis en valeur dans les conditions fixées par le bail, à le vendre au locataire moyennant un prix fixé par décret pris en Conseil des Ministres¹².

- le titre foncier qui, en vertu de l'article 169 du Code domanial et foncier, est le titre définitif et inattaquable; il constitue, devant les juridictions maliennes le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation.

⁸ Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier modifiée et ratifiée par la loi n° 02-008 du 12 février 2002.

⁹ L'article 42 du Code prévoit que d'autres formes d'attribution peuvent être fixées par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des domaines.

¹⁰ Article 34 du Code domanial et foncier

¹¹ Article 43 du Décret n° 01-040 du 2 février 2001 déterminant les formes et les conditions d'attribution des terrains du domaine privé de l'Etat

¹² Article 59 du décret n° 01-040.

Concernant les droits de détention coutumière, il faut tout d'abord souligner que les terres, sur lesquelles ils portent, font partie du domaine privé de l'Etat. Cependant, le Code domanial et foncier les reconnaît et les confirme, qu'ils soient exercés collectivement ou individuellement, et prévoit même leur constatation à la suite d'une enquête publique et contradictoire qui donne lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers (art. 43 et 44).

L'article 45 dispose que les droits fonciers coutumiers individuels, lorsqu'ils comportent emprise évidente et permanente sur le sol peuvent être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire qui doit requérir à cet effet l'immatriculation ou concédés au profit d'un tiers ; ce dernier doit lui aussi requérir sans délai l'immatriculation de l'immeuble.

Tous les textes de gestion des ressources naturelles reconnaissent des droits d'usage aux communautés riveraines desdites ressources, ainsi que des droits d'exploitation assortis d'autorisation. Le cas typique est celui de la réglementation sur la gestion et l'exploitation des ressources forestières¹³ qui distingue trois catégories de droits : les droits d'usage, les droits conférés par les titres d'exploitation et les droits de propriété (exercés uniquement sur les forêts artificielles plantées sur les terres dont on a la propriété).

En plus d'une législation en GRN bien fouillée, le Mali dispose d'une législation environnementale relativement riche.

3.1.3. Quelques éléments relatifs à la protection de l'environnement

La constitution malienne fait de la protection de l'environnement un devoir pour tous, y compris l'Etat (article 15). La préoccupation pour l'environnement a conduit à l'adoption d'une législation fouillée de lutte contre la pollution et les nuisances, de sauvegarde de la biodiversité. Elle est également à l'origine de l'adoption, en 2003, d'un texte sur les études d'impact environnemental. Ce texte a été par la suite complété par un décret. Tout projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement doit être précédé d'une étude d'impact environnemental et social qui précise les impacts négatifs et propose des solutions pour les enrayer. L'étude d'impact environnemental et social est « l'identification, la description et l'évaluation des effets des projets sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, y compris les interactions entre ces facteurs, le patrimoine culturel, socioéconomique et d'autres biens matériels ».

Les projets soumis à l'étude d'impact environnemental et social ne peuvent connaître un début de réalisation sans l'autorisation du Ministre chargé de l'environnement délivrée en la forme d'un permis environnemental. Par ailleurs, deux autres préalables doivent être remplis en direction des populations de la zone d'implantation. En premier lieu, le promoteur doit informer les populations, particulièrement les personnes susceptibles d'être affectées par le projet. En second lieu, une consultation publique est organisée autour du projet, par le représentant de l'Etat ou le maire du lieu d'implantation, pour permettre aux populations de faire valoir leurs préoccupations.

3.2. Une législation foncière peu effective

Plus que toutes les autres législations, la législation foncière, notamment celle qui est relative au foncier rural est celle qui est la moins appliquée. Ceci, pour plusieurs raisons : ce secteur subit l'influence des limites d'ordre général soulignées plus haut ; d'autre part, il est affecté

¹³ Cette réglementation comprend principalement la loi n° 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières, la loi n° 95-003 portant organisation de l'exploitation, du transport et du commerce de bois, le décret n° 01-404 déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières.

par le fait qu'il est le théâtre de l'affrontement entre le droit étatique et les pratiques locales (Cf, Hesselting et al). Comme évoqué plus haut, le Code domanial et foncier (CDF) reconnaît et confirme les droits coutumiers. Cependant, en plaçant les terres sur lesquelles ils portent dans le domaine privé de l'Etat, ce texte crée une situation de flou qui voit ces droits minimisés.

Par ailleurs, le (CDF) édicte plusieurs mesures destinées à assurer la transparence de la procédure d'accès à la propriété foncière selon le droit étatique. Mais dans la pratique, on assiste quelques fois à des violations et contournements des règles établies. Ces actes ont pour effets de vicier les procédures et de porter atteinte aux droits fonciers de certains villages ou de certaines familles rurales. Cette situation entraîne diverses pratiques de contournement qui affectent la crédibilité et la sureté des titres émis. En outre, les procédures officielles sont fondées sur des mécanismes inconnus de la majorité des populations rurales et induisent des coûts qui les excluent de la propriété foncière (Djiré 2007).

De façon générale, l'impact du droit et des procédures étatiques est limité par un certain nombre de facteurs relatifs, entre autres, aux difficultés d'accès des ruraux à la justice, au caractère inachevé et controversé de la législation et aux lourdeurs bureaucratiques. Les textes juridiques, généralement ésotériques pour les non-initiés sont rédigés en français, la langue officielle, qui est méconnue de l'écrasante majorité de la population. A ce handicap, s'ajoute celui lié à l'éloignement géographique, les services de la conservation foncière et les tribunaux de première instance étant localisés dans les seuls centres urbains, les cours d'appel au niveau de certaines capitales régionales et la Cour Suprême à Bamako. Par ailleurs, l'application intégrale des dispositions relatives aux droits coutumiers est entravée par l'inexistence du décret devant définir les formes et conditions de la procédure de leur constatation (Djiré 2006).

C'est dans le cadre de cette législation foncière que l'on peut considérer comme étant encore « dans le brouillard » qu'a lieu la ruée sur les terres riches de l'Office du Niger.

IV. La question spécifique de l'Office du Niger

L'Office du Niger est le plus ancien des périmètres irrigués de l'Afrique de l'Ouest et l'un des plus étendus. Créé en 1932 dans le delta intérieur du fleuve Niger, il devait devenir, selon les premiers projets élaborés, le principal fournisseur de coton des industries textiles de la France coloniale, le grenier à riz de l'Afrique de l'Ouest et un lieu d'innovations techniques et sociales. Les objectifs étaient ambitieux avec près d'un million d'hectares à aménager en 50 ans. Les grands ouvrages ont été conçus et construits pour répondre à ces objectifs. Parmi ceux-ci il faut citer le pont-barrage de Markala situé sur le fleuve Niger. A travers les anciens marigots et un réseau dense de canaux d'irrigation et de drainage, ce sont aujourd'hui près 87 692 ha qui sont aménagés et mis en valeur (rizicultures, maraîchage et canne à sucre).

L'appellation Office du Niger désigne aussi bien la zone que l'organisme chargé de sa gestion.

4.1. La consécration juridique du monopole de l'Office du Niger sur les terres irrigables du Delta central du Niger

Aux termes du décret N° 94-004 du 9 mars 1994 qui le crée sous sa forme actuelle, l'Office du Niger est un établissement public à caractère commercial (EPIC) chargé de la gérance des terres du Delta Central du fleuve Niger. Le Décret N°96-188/PRM du 1^{er} juillet 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'ON (plus loin décret 96/188) consacre l'emprise de l'ON non seulement sur les terres aménagées et équipées mais également sur

celles situées dans les zones non aménagées, en l'occurrence, celles irriguées et celles pouvant l'être à partir des ouvrages du barrage de Markala.

L'article 3 dudit décret précise que la gérance de l'ON peut s'étendre aux terres non irrigables que le gouvernement estimera utiles à sa mission. Toutefois, conformément à l'article 4, ces terres, de même que celles déjà aménagées ainsi que leurs zones de protection devront être immatriculées au nom de l'Etat malien qui supportera les frais de purge des droits coutumiers exercés sur ces terres et tous frais liés à l'immatriculation.

4.2. Les modes de tenure à l'ON

L'occupation des terres à l'ON se fait en vertu de l'un des cinq modes de tenure institués par le chapitre 3 du décret.

- **Le contrat annuel d'exploitation**

A travers ce contrat, l'Office attribue à une personne physique ou morale un lopin de terre irriguée en casier ou en hors casier aux fins de riziculture. L'exploitant titulaire du contrat annuel est soumis au paiement d'une redevance en espèces, assise sur la superficie des lots attribués et tenant compte de la qualité d'aménagement des terres (art 24). Le taux de redevance est fixé par arrêté du ministre de tutelle, sur proposition de l'ON, après consultation des exploitants. Conformément à l'article 28, le non respect des obligations relatives à l'entretien du réseau ainsi que le non paiement de la redevance entraînent la résiliation du contrat annuel d'exploitation.

- **Le permis d'exploitation agricole**

Ce permis est accordé obligatoirement par l'Office du Niger à l'exploitant titulaire d'un contrat annuel et qui a prouvé sa capacité de répondre aux normes d'intensification de la production et au respect de toutes les autres clauses contractuelles.

- **Le bail d'habitation.**

En vertu de l'article 39, les titulaires de titres d'exploitation des terres de l'Office du Niger, peuvent recevoir sous forme de bail d'habitation, un terrain à usage d'habitation dans un des villages ou agglomérations situés sur le domaine de l'ON.

- **Le bail emphytéotique**

En vertu de l'article 44 dudit décret, l'ON peut, pour des besoins d'installation d'entreprises de production, de transformation, de commerce ou de services ou toutes autres activités liées à l'agro-industrie, passer avec des personnes physiques ou morales, un bail emphytéotique sur le domaine dont il a la gérance. Le troisième alinéa de cet article, en précisant que le bail emphytéotique est accordé sur les terres non aménagées constitue une garantie contre l'éviction des exploitants déjà installés au profit d'entreprises agro-industrielles.

Conformément à l'article 45, l'aménagement des terres, la réalisation du réseau hydraulique et toutes autres installations permettant l'exploitation du domaine sont à la charge du preneur.

Le bail emphytéotique est passé pour une durée de 50 ans. Il est renouvelable par accord exprès des parties. Il est accordé moyennant le paiement d'une redevance annuelle dont le taux est fixé par décret pris en Conseil des Ministres.

- **Le bail ordinaire**

Il peut être attribué à des personnes physiques et morales sur des terres non aménagées et porte sur une durée maximale de 30 ans. Il est renouvelable indéfiniment, par accord des parties. A l'instar du bail emphytéotique, il est accordé contre le paiement d'une redevance. Le non paiement de la redevance et le défaut d'entretien du réseau hydraulique entraînent la résiliation du contrat. Il convient de souligner que la sanction du défaut d'entretien du réseau hydraulique est relativement modérée en ce qui concerne le bail emphytéotique. L'alinéa 2 de l'article 49 qui en traite, précise qu'en cas de défaillance de ce dernier, l'article 23 relatif à la substitution par l'ON après mise en demeure s'applique.

Ainsi, à l'Office du Niger, il existe deux situations : celle des « colons », généralement des exploitations familiales, installées sur les périmètres aménagés et bénéficiaires du contrat annuel d'exploitation ou du permis d'exploitation, et celle des investisseurs bénéficiaires de baux emphytéotiques ou ordinaires.

4.3. Des principes de gestion démocratiques et transparents, mais de grandes dérives et une situation préoccupante

4.3.1. Des structures et des démarches apparemment participatives et transparentes

Des procédures et structures de gestion apparemment transparentes ont été mises en place pour la gestion des deux principales catégories de contrats.

▪ Les structures paritaires de gestion : la volonté de faire participer les exploitants

L'article 62 du décret 96-188 institue trois types de comités paritaires : un comité paritaire de gestion des terres (CPGT) et un comité paritaire de gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique secondaire (CPGFE) au niveau de chaque zone d'encadrement ainsi qu'un comité paritaire de gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique tertiaire (CPE) au niveau de chaque partiteur. Conformément à l'article 65 du décret, les deux premiers sont composés à égalité de membres élus démocratiquement par les exploitants et de membres désignés par la direction de l'ON. Quant au comité paritaire de partiteur, il est composé du chef de casier, d'un aiguadier et des chefs d'arroseurs dépendants du partiteur.

▪ Le contrat plan Etat/Office du Niger/exploitants agricoles : la contractualisation des rapports entre les différents intervenants

Suite à la restructuration intervenue en 1994, l'Etat a opté pour la contractualisation des rapports entre les différents intervenants dans l'Office du Niger à travers des contrats plans qui sont des contrats de performance collective négociés tous les trois ans entre l'ON, le gouvernement et les représentants des cultivateurs (Cotula, 2006, 35). Quatre contrats, dont le dernier a été signé le 17 février 2005, ont été conclus de 1994 à nos jours.

▪ La procédure d'octroi et de gestion des baux

Le candidat à l'obtention d'un bail à l'Office du Niger adresse une demande au Président Directeur Général de l'organisme. A la réception de cette demande, l'intéressé est invité à prendre contact avec les services de la Direction technique pour discuter des différents aspects du projet et permettre l'identification du site approprié pour sa réalisation. A la suite de cette démarche et sur la base des conclusions de la Direction technique, la Direction Générale de l'Office du Niger adresse au candidat une lettre d'accord de principe afin qu'il puisse monter son projet. Le document de projet devra comporter une étude de faisabilité technique et financière, ainsi que l'étude d'impact environnemental et social. Lorsque les résultats de ces

études auront été jugés positifs, le bail est conclu avec un cahier des charges, qui définit les conditions de la mise en valeur de la parcelle attribuée. Même si l'octroi de baux ordinaires et emphytéotiques, comme nous l'avons déjà dit, était prévu par le décret de gérance, ces deux modes de tenure n'avaient jamais autant été au centre des stratégies de l'Office du Niger qui est lui-même en train de connaître une évolution institutionnelle afin, dit-on, de pouvoir répondre aux nouveaux défis¹⁴.

Les baux emphytéotiques sont généralement demandés pour des investissements agro-industriels et portent sur d'immenses superficies. De ce fait, les investisseurs, notamment étrangers, avant d'entamer les procédures à l'Office du Niger concluent avec le gouvernement une convention qui définit les modalités de l'investissement.

4.3.2. Mais en réalité de grandes dérives et une situation préoccupante

▪ La gouvernance fortement interpellée dans la gestion des périmètres aménagés

Il est de notoriété qu'à l'Office du Niger, des pratiques illégales développées depuis plusieurs années s'amplifient de jour en jour. Au mépris des dispositions du décret de gérance, les exploitants pratiquent la location et la vente des parcelles, qui sont normalement sanctionnées par la résiliation du contrat et l'éviction. Il est évident que ces pratiques ne se font pas au grand jour. Aussi, les responsables de l'Office du Niger les « ignorent » tant que des problèmes ne surviennent pas entre les personnes concernées. Partout dans la zone Office, des pratiques frauduleuses se sont développées sur fond de corruption et d'« ententes tacites » entre les différents acteurs.

Le rapport de vérification du Vérificateur Général de la gestion de l'Office pour la période de janvier 2001 à août 2006 pointe du doigt l'état de la gouvernance. La vérification des comptes a fait ressortir d'importants détournements et de grandes dysfonctions.

Ainsi, dans la zone de Niono, de 2001 à 2006, en omettant la situation anormale de 2002, la mission de vérification a totalisé à travers les carnets de quittance la somme de 4 735 444 435 francs CFA, recouvrée au titre de la redevance eau contre 4 225 125 580 francs CFA comptabilisée dans les comptes de l'Office du Niger, soit un écart non justifié de 510 318 855 francs CFA. De grands écarts sont aussi constatés dans les quatre autres zones.

La mission a également noté la violation des dispositions du manuel de procédure. Dans le but de permettre une meilleure traçabilité des ressources de la redevance-eau, le manuel de procédure prévoit que toutes les recettes soient versées dans le compte banque –redevance. Cette disposition n'est pas respectée au niveau des différentes zones. Le rapport illustre cette violation par le cas de la direction de zone de Niono qui a encaissé en 2005 la somme de 1 104 829 302 francs CFA, comptabilisé 922 709 190 francs CFA et versé seulement 846 885 750 francs CFA dans le compte banque-redevance.

Par ailleurs, les superficies mises en valeur ne sont pas entièrement facturées, d'où une perte de 1 204 275 185 000 francs CFA. Ceci apparaît dans la comparaison du bilan du siège et de celle de la zone avec le rôle de redevance. Cette situation confirme les accusations relatives à la non facturation des terres exploitées par certains agents de l'office et certains fonctionnaires ainsi que les « arrangements maffieux » autour de la redevance.

De façon générale, du rapport provisoire de vérification, il ressort une dissipation de 7,3 milliards de francs CFA ! Ceci permet de comprendre aisément la destination de la redevance et peut expliquer, au delà des difficultés objectives, la réticence de certains colons à s'en acquitter (Djiré, Kéita, 2007).

¹⁴ Au cours du remaniement ministériel intervenu le 17 avril 2007, un Secrétariat d'Etat après du Premier Ministre chargé du Développement intégré de la Zone Office du Niger (SEDIZON) a été créé.

▪ **Des acquisitions d'immenses superficies par des investisseurs privés**

Les investissements agricoles de grande envergure constituent aujourd'hui l'une des préoccupations majeures du monde paysan. En effet, depuis quelques années, on assiste à un afflux des investisseurs privés dans le secteur agricole. Plusieurs raisons sont avancées par les spécialistes. On estime ainsi que cette situation serait consécutive de la crise alimentaire des années 2007-2008 et du regain d'intérêt pour les biocarburants. D'autres s'interrogent sur les motivations des investisseurs dont certains seraient simplement intéressés à accaparer des terres qui deviennent une ressource de plus en plus rare.

Tableau 1 : Situation des attributions depuis 2003

Investisseur	Pays d'origine	Superficie	Zone	Usage du foncier	Date de l'acquisition
LONHRO	Afrique du Sud/RU	20 000 ha	Kouroumari (ON)	Production de sucre et d'éthanol	ND
CAMEX	ND	20 000 ha	Sabalibougou (ON)	ND	ND
DUNKAFA	Mali	358 ha	Sabalibougou (ON)	Riziculture	2008
Personne physique	Mali	143 ha	N'Debougou (ON)	ND	2005
AGROENER-BIO	Mali	40 000 ha	Massabougou (ON)	Biocarburant, oléagineux	Lettre d'accord
SOCOGEN	Mali	20 000 ha	Macina	ND	ND
Personne physique	Mali	10 000 ha	Macina	ND	ND
SAPA	ND	20 000 ha	Macina	ND	ND
Personne physique	Etranger (pays nd)	5 000 ha	Macina	ND	ND
SNF	Mali	15 000 ha	Macina	Agrocarburants	ND
Personne physique	Mali	5 000 ha	Macina		ND
HUICOMA	Mali	100 000 ha	Macina	Oléagineux, Biocarburant	Lettre d'accord
SUDAN	Pays étranger	5 000 ha	Macina	ND	ND
ASSIL	ND	5 000 ha	Macina	ND	ND
Société Yatassaye	Mali	20 000 ha	Macina	ND	ND
Malibya	Libye	100 000 ha ¹⁵	Macina	Production agricole, élevage, transformation	2008
SUKALA	Mali/Privé chinois	5 800 ha	Kala supérieur	Canne à sucre	1996
SOPROMIE	ND	5 000 ha	M'Bewani	ND	ND
BURKINA FASO	Pays étranger	2 5000 ha	M'Bewani	ND	ND
FORAS	Arabie Saoudite	5 000 ha	M'Bewani	Riziculture	2009
Co-entreprise	ND	1 000 ha	Sansanding	ND	ND
Moulins Modernes du Mali Modibo Keita	Mali	7.400 ha	Sansanding	ND	ND
N-SUKALA	Chine/Mal	20 000 ha	Kala supérieur	Canne à sucre	2009

¹⁵ C'est une première tranche de 25 000 ha qui sera aménagée pour le moment.

	i				
AED	France	2 600 ha	Dougabougou	Biocarburant	ND
Illovo, Schaffer, Etat malien (SOSUMAR)	Mali/Privé (Afrique du sud ; USA)	14 000 ha ¹⁶	Sansanding	Canne à sucre, éthanol	2007
PETROTECH	Mali	10 000 ha	Macina	Biocarburant	ND
SOCIMEX	Mali	10 000 ha	Macina	Biocarburant	
Ferme COVEC	Chine	1 000 ha	Koumouna	Riziculture, Expérimentation	1999
Sambalagnon Association villageoise	Mali	90 ha	Touraba	Riziculture	2008
Personne physique	Mali	60 ha	Macina	ND	2005
Personne physique	Mali	50 ha	Kouroumari	ND	2005
Personne physique	Mali	50 ha	Kouroumari	ND	2005
Personne physique	Mali	70 ha	Macina	ND	2003
Personne physique	Mali	200 ha	Kouroumari	ND	2009
Personne physique	Mali	50 ha	Kouroumari	ND	2009

Source : compilation à partir de diverses sources

Cette situation présente un grand risque pour la sécurité foncière des producteurs ruraux et hypothèque sérieusement l'avenir des futures générations.

Quoique les acquisitions foncières dans leur ensemble constituent une préoccupation pour le monde paysan, elles ne se déroulent pas toutes de la même manière et ne comportent pas les mêmes conséquences pour les paysans. Les quatre études de cas rapportés ci-après montrent cette diversité de situations.

¹⁶ En plus de cette superficie, le plan de zonage des aménagements et projections établi par l'Office du Niger fait état de deux autres superficies de 16 600 ha et de 8349 ha.

V. Etudes de cas d'acquisitions foncières de grande envergure

Trois cas d'acquisitions foncières seront analysés :Maliybya, GDCM, et PSM

5.1. Cas n° 1 : Malibya

L'acquisition foncière réalisée par la société libyenne Mali Agriculture est assurément celle qui est sujette à une grande controverse au Mali actuellement. Malibya est une société privée mais financée par les fonds souverains libyens. La convention signée entre le gouvernement du Mali et cette société porte sur une superficie totale de 100.000 ha octroyés pour une durée de 50 ans, sur lesquels une première tranche de 25.000 ha sera aménagée dans un premier temps.

Aux termes de la convention, le projet poursuit des objectifs liés à l'autosuffisance et à la sécurité alimentaires, au développement de l'agro-industrie et de l'élevage. Les premières activités du projet portent sur la construction d'un canal d'approvisionnement en eau sur une longueur de 40 km et d'une capacité de 130 m3. En plus du canal, sera également construite une route de 40 km également, d'un montant de 25 milliards de francs CFA. Selon les responsables du projet, il revêt un caractère multifonctionnel englobant la culture du riz, la production animale et la transformation des produits agricoles.

Au plan des engagements pris par les deux parties, et particulièrement par le gouvernement du Mali, certains aspects suscitent des questions tant de la part des organisations paysannes que des observateurs. Il s'agit en premier lieu du fait qu'aux termes de l'article 8 de la convention, « la République du Mali s'engage à offrir à la société Malibya agricole tous les permis d'usage de l'eau du canal de Macina ainsi que les eaux souterraines ou les deux selon les besoins du projet déterminés par l'étude de faisabilité ». Or, aux termes de l'article 23 de la convention, la société Malibya agricole s'engage à commencer la réalisation de ladite étude dans un délai de trois mois à compter de la date d'octroi de la terre. Dans un contexte où la question de la fourniture de l'eau dans la zone de l'Office du Niger est posée, on s'interroge sur cette clause et des ses conséquences sur d'autres exploitants.

En second lieu, le gouvernement du Mali, conformément à l'article 9, s'engage à accorder à la société libyenne la réalisation des voies de passage (routes, rails) qui seront nécessaires pour l'accès au site du projet et à l'installation des sites de pompage d'eaux, des réseaux électriques ou des tuyaux d'approvisionnement en eau ou pour l'installation de canaux ou tout élément nécessaire pour un meilleur fonctionnement du projet conformément aux études de mise en valeur. Cependant, le document ne prévoit rien pour la prise en charge des conséquences de ces réalisations sur les populations ou d'autres acteurs, notamment lorsque ceci génère le déplacement des populations.

Selon un compte rendu de mission réalisée, en juillet 2009, par un responsable de la Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP) et un membre de Via Campesina, les premiers constats, après le début des travaux du projet, montrent des impacts très négatifs sur les populations du site d'implantation. Les missions font état d'un certain nombre de constats qui montrent que les engagements pris par la société libyenne ne sont tenus dans les cas où que des actions du projet sont en train d'impacter significativement les populations locales. Ainsi, ils affirment qu'au moment de la mission, l'étude d'impact n'avait pas toujours pas lieu alors que les travaux avaient débuté huit mois auparavant (GTZ, 2009). En plus, les bureaux du projet et un canal étaient construits sur des parcours pastoraux qui étaient obstrués, alors que des pistes alternatives n'étaient pas prévues pour les animaux. Des maisons, des cimetières, des vergers et même des villages seraient également détruits (Coulibaly, L., Monjane 2009)

En tout état de cause, il existe aujourd'hui un grand décalage entre les objectifs du projet de la société Malibya agriculture tels qu'ils sont proclamés et vantés par les parties contractantes et la perception qu'en a la population d'une manière générale et qui est surtout faite de circonspection et même d'appréhension quant à ses implications dans le futur.

5.2. Cas n° 2 : le projet du groupe Grand Distributeur de Céréales au Mali (GDCM)

Le GDCM est une société de droit privé malien. Son promoteur était au départ connu pour l'importation des céréales. Par la suite, il a créé une usine de production de farine de blé, dénommé Moulins Modernes du Mali, désormais sous son sigle 3M-SA.

Pour soutenir sa production de farine et réaliser d'autres types de cultures, 3M-SA a entrepris d'acquérir des terres à l'Office du Niger. La demande initiale porterait sur 20.000 ha pour un investissement de 84 milliards de francs CFA, mais c'est sur 7400 ha qu'un bail a été signé en mai 2010¹⁷. Outre le blé, 3M-SA envisagerait de cultiver du riz, des agrumes, ainsi que d'autres arbres fruitiers.

Le site identifié pour abriter le projet couvre quatre villages : Sanamadougou Bamanan, Sanamadougou Markala, Diado et Saou. Selon, les promoteurs du projet, outre la production du blé pour approvisionner l'usine qui ambitionne de produire 60.000 tonnes de farine par an, le projet agricole a des impacts immédiats sur les populations, car il devrait s'accompagner de construction de routes, d'écoles, de centre de santé et d'adduction eau potable.

Au moment où le projet entrait dans sa phase active, certaines doléances qui avaient été formulées par les villages, portant notamment sur la construction d'un pont sur une rivière séparant deux villages et l'installation d'un moulin, auraient été satisfaites par 3M-SA¹⁸.

Actuellement le projet est confronté à une fronde du village de Sanamadougou Bamanan dont certains habitants refusent de céder leurs terres. Faisant suite à cet acte de refus, des actions ont été menées contre les bornes de délimitation de la parcelle et les engins de travaux. Plusieurs personnes furent interpellées à la suite d'affrontement avec les forces de l'ordre. Le traitement qui est fait de cet évènement dans la presse est révélateur de la controverse qui accompagne les acquisitions foncières de ce type au sein de l'opinion. Ainsi, le journal 22 septembre dénonce des actes de vandales et accuse l'Association pour le Développement de Sanamadougou (ADVS) dont les membres vivent pour la plupart à Bamako d'être « derrière toute cette agitation »¹⁹. D'autres journaux reprochent au PDG de GDCM de semer la terreur dans le village de Sanamadougou en expropriant ses habitants²⁰ ou de faire emprisonner les paysans²¹.

Pourtant la question de droit qui est posée concerne le statut des terres de la localité. En se référant au décret de gérance des terres de l'Office du Niger, comme évoqué plus haut, les terres dont il est question sont sous l'emprise de l'Office du Niger. Cependant, comme dans les autres localités de la zone, les paysans continuent d'y exercer des droits dont ils pensent

¹⁷ Contrat de bail n° 001/PDG-ON du 31 mai 2010, selon le journal 22 septembre dans sa parution du 24 juin 2010.

¹⁸ 22 Septembre du 24 juin 2010.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ciwara Info du 29 juillet 2010.

²¹ Le Guido du 27 juillet 2010.

qu'ils ont un fondement coutumier. Des habitants de Sanamadougou estiment ainsi que s'ils doivent quitter les terres qui ont appartenu à leurs aïeux, ce serait contre d'autres terres fertiles.

Sur un autre plan, le journal le Guido soulève une question à propos de la cohérence de la politique agricole du Mali qui devrait plutôt encourager la culture du blé dans les zones de Diré et de Goudam dont les terres sont reconnues comme les plus propices pour cela.

5.3. Cas n°3 : Le Projet Sucrier de Markala

Présenté comme une expérience de partenariat public-privé (PPP) avec une dimension tripartite Etat-privé-communauté, le PSM a été initié par deux sociétés : d'une part, la Société Sucrière de Markala (SOSUMAR) qui est responsable de la composante industrielle du projet et la Société de production de canne à sucre (CaneCo), responsable du volet agricole²². Une troisième société, appelée la Société communautaire (CommCo) sera créée au profit des communautés et aura la charge d'aménager 5 600 ha qui leur sera alloués. Les actionnaires de SOSUMAR sont ILLOVO (entreprise sud-africaine et première société de production de sucre en Afrique) : 70% ; des privés maliens : 22% ; Schaffer (entreprise privée basée aux Etats-Unis et spécialisée dans les offres de services et l'accompagnement de projets agro-industriels) : 4% ; l'Etat malien : 4%.

CaneCo a été créée par l'Etat malien qui en est l'actionnaire majoritaire (90%) et SOSUMAR qui détient 10% des actions.

Dans sa conception, le PSM comporte deux volets : un volet agricole qui portera sur l'irrigation de 14 100 ha de cannes à sucre et un volet industriel qui se traduira par la construction d'une usine d'extraction de sucre²³ et d'une usine de production d'éthanol²⁴. Il est prévu également la production de 95 886 tonnes de compost par an et 30 MW d'électricité dont un excédent de 3MW sera transféré au réseau de la Société Energie du Mali (EDM-SA).

Le projet sera implanté sur un site de l'Office du Niger faisant l'objet de titre foncier au nom de l'Etat²⁵, mais occupé par des villages. Si le statut des terres ne souffre d'aucune ambiguïté au plan juridique, les promoteurs du projet ont cependant tenu à considérer les droits coutumiers qui y étaient exercés par les populations avant l'immatriculation. Aussi, l'étude d'impact environnemental et social a-t-elle tenu compte de cette situation et le plan de gestion des impacts prévoit l'application de la politique de la BAD en matière de déplacement involontaire des populations.

Les études ont révélé que le projet engendrera des impacts de plusieurs ordres, notamment aux plans économique, social et environnemental. Dans le domaine économique, il est attendu que le projet couvre largement la consommation de sucre du Mali estimée à 155 000 tonnes et créent également de l'emploi : 7200 dans la phase de construction et 5000 dans la phase de production.

Les impacts sur les populations sont analysés sous deux aspects : les retombées économiques directes du projet pour les communautés villageoises et la gestion de la situation des

²² CaneCo a été créée par l'Etat malien qui en est l'actionnaire majoritaire (90%) et SOSUMAR qui détient 10% des actions.

²³ Il est prévu une production annuelle de 195 000 tonnes

²⁴ 15 000 kl prévus

²⁵ Titre foncier n° 2215 du Cercle de Ségou d'une superficie de 111 377 ha, créé en 2004.

personnes affectées par le projet (PAP). Concernant le premier aspect, un Programme de Réduction de la Pauvreté des Populations Affectées par le Projet Sucrier de Markala (PRP/PSM) et un programme de développement communautaire seront mis en place. Quant aux PAP, la politique de la BAD en matière de déplacement involontaire des populations sera appliquée pour les 127 ménages qui seront déplacés sur un total de 1718 affectés par le projet.

Malgré le montage du projet qui paraît dans l'ensemble cohérent et l'adhésion exprimée par la majorité des villages du site d'implantation, il subsiste des interrogations quant à la réalisation des mesures annoncées et même quelques velléités de résistance de la part de quelques personnes dont des chefs coutumiers de certains villages.

VI. Conclusion

Des informations collectées et analysées dans le cadre de cette étude, il ressort un certain nombre de constats qui permettent de formuler des recommandations pour des pistes d'actions. Le premier constat est relatif au caractère mitigé de la gouvernance ; d'une part, il ya un système politique et institutionnel démocratique globalement favorable à la bonne gouvernance; d'autre part, ce cadre connaît des limites sérieuses qui affectent l'effectivité des dispositions existantes, partant altèrent la qualité de la gouvernance. L'inachèvement juridique et institutionnel et l'inapplication quasi généralisée des textes laissent le champ libre à la domination de l'informel et de la corruption dont le taux est relativement élevé, malgré l'existence de plusieurs structures de contrôle. Cette faiblesse générale affecte aussi l'effectivité des nombreuses mesures formellement établies pour assurer la transparence et la participation.

La législation relative à la gestion des ressources naturelles et foncières est aussi très riche, mais demeure confrontée au problème de l'effectivité. Plusieurs droits sont reconnus, mais ne sont pas effectifs, du fait, entre autres, de l'inachèvement juridique et institutionnel, de la faiblesse des moyens de l'Etat, etc.

Les questions de gouvernance se posent encore avec beaucoup plus d'acuité dans la zone Office deux dynamiques en cours inquiètent les organisations paysannes. Il ya d'abord la question du fonctionnement correct du dispositif de gestion des périmètres aménagés ; ensuite, il ya le problème des acquisitions foncières de grande envergure qui confine quelques fois à l'accaparement.

Dans un cas, comme dans l'autre, doivent être recherchées des voies originales pour assurer davantage de participation des paysans, davantage de transparence dans les opérations. Pour ce qui concerne le cas spécifique des acquisitions foncières, des pistes devraient être explorées pour assurer un partage équitable des bénéfices. Dans ce cadre, le montage du Projet Sucrier de Markala devrait pouvoir inspirer.

Bibliographie

- Banque Africaine de Développement, Projet sucrier de Markala, Résumé exécutif du Plan d'action de réinstallation des populations, août 2009.
- Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), Pression commerciale accrue sur la terre : élaborer une réponse coordonnée, juillet 2009
- Dave B., « Mali-Office du Niger : le mouvement paysan peut-il faire reculer l'agro-business ?, in SOS Faim, N° 20, Avril 2009.
- Djiré M. et Keita A., 2007. Quand le contrôle de l'eau entraîne celui de la terre et des hommes : la gouvernance de l'eau et de la terre à l'Office du Niger, Rapport d'étude exploratoire, GERSDA-IIED.
- Djiré M. Les paysans maliens exclus de la propriété foncière, IIED, Dossier n° 144, juillet 2007
- Djiré M., 2009. La sécurisation foncière des femmes et des autres groupes marginalisés en zones rurales : état des lieux au Mali, CNOP
- Djire M., Reformes législatives et pratiques foncières locales- l'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les Communes Rurales de Sanankoroba et de Dialakoroba . Rapport de recherche CLAIMS, ronéotypé IIED, Bamako, 2004.
- Coulibaly L et Monjane B., « La Libye s'accapare des terres du Mali » publié sur le site de Via Campesina le lundi 17 août 2009 (www.viacampesina.org/fr)
- République du Mali. Ministère de la justice, 2008. Recueil des textes législatifs et réglementaires
- Hesseling G, Djiré M., Oomen B, 2005. Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali, Khartala, Paris.
- GTZ, "Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Mali", December 2009.
- Keita A. et Djiré M. (dir.), Les transactions foncières en zones rurales et périurbaines du Mali : quelles leçons pour la Loi sur le foncier agricole ?, rapport de recherche, avril 2009.
- Keita A., Traoré K. et Djiré M., Recherche sur les industries extractives en Afrique de l'Ouest (Ghana, Mali, Sénégal), Rapport du Mali, OXFAM-IFAN, Novembre 2008.
- IDH Mali on www.perspective.usherbrooke.ca/bilan
- Perception de la pauvreté au Mali on [www. Maliweb/ corruption](http://www.Maliweb/corruption)