

## **Normes et pratiques d'acquisition des terres en zone office du Niger du Mali : Etat, investisseurs et exploitants locaux au cœur d'une arène locale**

**Boureima TOURE**

Département de Socio-Anthropologie,  
Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako(ULSHB) Mali.

### **RESUME**

Considérée comme le plus grand périmètre irrigué de l'Afrique de l'Ouest, le potentiel hydro-agricole de la zone Office du Niger est estimée à plus d'un million d'hectares de terres cultivables. Après plusieurs années de morosité, elle connaîtra avec la réforme de la décennie 90 un essor sans précédent. Ses terres arables désormais prometteuses attirent les investisseurs aussi bien sur le plan national qu'international. Cependant, les procédés par lesquels certaines attributions de terre ont été faites ne sont pas toujours conformes aux normes édictées. La démarche méthodologique adoptée est largement qualitative. Elle s'inspire surtout de l'approche basée sur « *la pratique des acteurs* » pour mieux cerner les logiques **des acteurs concernés par le** jeu foncier. Comme résultats, cet article révèle surtout en quoi le jeu des acteurs pour leur intérêt, la corruption, le manque de communication et la mauvaise coordination nuit au développement et accentue les conflits autour des ressources.

**Mots clés :** foncier, développement, conflits, corruption, négociation.

**Abstract:** Considered as the biggest irrigated perimeter of western Africa, the hydro-agricultural potential of Zone Office du Niger is estimated to more than a million of acres of arable land. After several years of moroseness, it would know the reform of the decade of 90 which marks an unprecedented development. Its promising and arable land attracted national investors as well as international ones. However, the procedures through which lands were attributed to people were not conformed to the established norms. The methodological approach adopted is largely qualitative. The approach is mainly based on that of « *the actors' practices* » so as to better understand the internal logics related to land ownership's stakes. The findings of the study have shown that the game of interests, corruption, the lack of communication, and the bad coordination of the activities jeopardize the development and favor the multiplication of conflicts around the resources.

**Key words:** land ownership, development, conflicts, corruption, and negotiation.

## Introduction

Ces deux dernières décennies, le gouvernement malien et les investisseurs privés nationaux aussi bien qu'internationaux ont montré un intérêt sans précédent pour les terres arables de la zone Office du Niger. Motivée par des raisons multiples, cette nouvelle ruée sur les terres de l'Office a certes permis à plusieurs individus et institutions d'avoir un accès facile et sécurisé à la terre mais les procédés par lesquels certaines attributions ont été faites n'ont pas toujours été conformes aux normes édictées. Qu'est ce qui explique cet état de fait ? Quels sont les acteurs impliqués ? Et quelles seront les conséquences sur le terrain ? Telles sont les questions qui seront répondues dans cet article.

La littérature scientifique est abondante au sujet de l'Office du Niger, mais la plupart des auteurs ne se focalisent généralement que sur deux aspects : le politique (Schreyger, 1984 ; Jamin, 1994 ; Coulibaly, 1997 ; Bélière, Coulibaly, Sanogo, 2003 ; Magassa, 1999 ; Diawara, 2011) et les rapports de production (Dougnon, 2007 ; Diakon, 2011). Mais à notre connaissance, aucun de ces auteurs ne fait cas de la dynamique actuelle caractérisée par la croissance des acquisitions foncières assortie de la corruption et de la marginalisation des petits producteurs. Le présent article veut ainsi montrer comment le non respect de certaines normes foncières et la corruption nuit au développement et accentue les conflits d'une part, entre l'Office et les usagers des ressources et, d'autre part, entre ces derniers.

Afin de saisir ces dynamiques, nous avons adopté la démarche qualitative. Elle s'est fortement basée sur « *la pratique des acteurs* » : agents de services techniques, experts, administration, agriculteurs, éleveurs, autorités locales, bailleurs de fonds, hommes politiques et agents d'ONG. En effet c'est à travers l'observation attentive des pratiques<sup>33</sup> et des dynamiques que l'on peut comprendre les stratégies des acteurs du foncier (Lavigne Delville, 2010). Deux outils d'enquête ont été utilisés : le guide d'entretien et le carnet de terrain.

Le premier a permis de collecter des discours auprès des différents acteurs concernés par l'enquête, le second à consigner des observations lors des réunions d'acteurs, des séminaires, des ateliers, des jugements, des conflits, etc. Les enquêtes se sont déroulées de mars 2013 au mois de février 2014. Elles ont concerné quatre communes : Macina, Niono, Kolongo et Monimpebougou. La première partie est consacrée aux normes et à la procédure d'acquisition de la terre en zone Office. La deuxième partie traite des pratiques et des stratégies des acteurs et enfin, la troisième partie analyse les conséquences liées aux pratiques en cours.

## I. Normes et procédure d'accès à la terre à l'office du Niger

Dans la zone Office du Niger, l'accès à la terre est régi par deux outils essentiels : le décret de gérance des terres et la procédure d'acquisition et de suivi des terres en baux. Si le premier s'occupe des aspects administratifs, le second quant à lui détermine les directives techniques afférentes à l'accès à la terre.

---

<sup>33</sup> Nous entendons par pratique le comportement quotidien des usagers des ressources : agriculteurs, agents d'ONG, agents de services techniques, bailleurs de fonds, élus locaux, chefferies traditionnelles, etc.

## 1.1 Le décret de gérance des terres de la zone

Dans la zone Office du Niger, l'acquisition de la terre est régie principalement par le décret N° 96-188 / P-RM du 11 juillet 1996 qui confère à ce dernier la gérance de l'ensemble des terres du Delta central du Niger. Ses articles 2 et 3 disposent clairement que pour mener à bien la mission générale de mise en valeur et de développement du Delta central du Niger, le Gouvernement confie à l'Office du Niger la gérance des terres du Delta aménagées et équipées, celles à aménager et à équiper, les terres irriguées ou pouvant l'être à partir des ouvrages et canaux du barrage de Markala. Le décret ajoute que cette gérance peut d'ailleurs s'étendre aux terres non irrigables que le Gouvernement estimera utiles à la mission de l'Office

Le décret en question traite les baux en son chapitre III relatif aux modes de tenures. Ce chapitre comprend 43 articles, répartis en cinq sections dont chacune traite un mode de tenure. Deux de ces modes de tenure sont exclusivement réservés aux investisseurs privés : le bail ordinaire et le bail emphytéotique. Si le premier a une durée de 30 ans, le second, quant à lui va jusqu'à 50 ans : l'un et l'autre sont renouvelables selon l'accord exprès des parties. Ainsi, l'aménagement des terres, la réalisation du réseau hydraulique, et toutes autres installations permettant l'exploitation du domaine sont à la charge du preneur.

Ces travaux sont toutefois effectués suivant les normes techniques définies par l'Office et sous le contrôle technique et la supervision de celui-ci. De même, l'emphytéote est soumis aux obligations et servitudes définies par l'Office et toute modification du réseau hydraulique alimentant le domaine est subordonné à l'approbation préalable des services compétents de l'Office. En cas de défaillance de l'emphytéote, les dispositions de l'article 23<sup>34</sup> lui sont appliquées. Au décret de gérance s'ajoute celui de l'environnement (le décret N° 03 -594/ P-RM du 31 décembre 2003 relatif à l'étude d'impact environnemental) qui associe l'Office à tout le processus des études : faisabilité, validation, évaluation, etc. De même, il permet à l'Office de faire le suivi environnemental. Enfin, le code<sup>35</sup> des investissements institués par la loi N° 91-048/ AN -RM du 26 février 1996 modifiée par la loi N° 05 -050 du 19 Août 2005 qui instaure un nouveau régime douanier et fiscal favorisant l'investissement des capitaux.

---

<sup>34</sup> « l'Office peut, en cas d'urgence et après mise en demeure de l'exploitant, faire exécuter en lieu et place les travaux et prestations lui incombant normalement et dont la non exécution en temps opportun risque de compromettre les récoltes, de nuire à la santé du bétail, d'abrèger la durée d'utilisation des installations, des aménagements et ouvrages hydrauliques ou autres et de porter atteinte à la fertilité et à la productivité des terres ».

<sup>35</sup> Il offre plusieurs avantages et garanties juridiques afférentes aux différents régimes d'agrément qu'il comporte : i) le régime A : appelé régime des petites et moyennes entreprises concerne les investissements d'un montant inférieur ou égal à 150 millions de francs CFA (228.674 Euro), ii) le régime B : appelé régime des grandes entreprises concerne les investissements supérieurs à 150 millions de francs CFA, et iii) le régime dit des zones franches : il concerne les entreprises nouvellement tournées principalement vers l'exportation et qui peuvent écouler au maximum 20% de leur production sur le marché national.

## 1.2 La procédure légale d'accès à la terre

En se référant au manuel de procédure d'acquisition et de suivi des terres en baux, l'acquisition d'un contrat de bail dans la zone Office du Niger passe dans une procédure à sept étapes :

- **Première étape** (l'émission de la demande d'installation) : elle concerne le promoteur qui adresse une demande au Président Directeur Général de l'Office du Niger en précisant son adresse, la superficie demandée, le type et le mode de culture envisagée, le type de bail souhaité et le lieu d'installation.
- **Deuxième étape** (les investigations préliminaires sur le site) : cette étape concerne surtout les services techniques de l'Office du Niger. Elle vise notamment à diagnostiquer le site en vue d'analyser sa cohérence avec le plan d'aménagement de l'Office, à la source d'eau, à sa démographie et son aspect pédologique, etc. Bref, il s'agit de voir s'il n'existe pas des contraintes liées à l'application du bail. Ces éléments permettent aux décideurs d'accepter ou de rejeter le projet.
- **Troisième étape** (l'attribution de la lettre d'accord) : cette étape marque déjà l'amorce du processus d'obtention du bail. En effet, si le projet est jugé réalisable (sans problème majeur), la Direction de l'Office établit une lettre d'accord qu'elle délivre au promoteur. Cette lettre qui constitue un accord de principe pour l'Office à octroyer un bail précise les obligations<sup>36</sup> auxquelles le promoteur doit se soumettre.
- **Quatrième étape** (le bornage du périmètre) : il s'agit de déterminer par des bornes avec précision l'endroit et la surface dans laquelle doit évoluer le promoteur. Le bornage est exécuté par le service du cadastre assisté des services techniques de la zone de production concernée.
- **Cinquième étape** (les études de faisabilité du projet) : cette étape est celle des études nécessaires à l'exécution des travaux d'aménagement et de mise en valeur du périmètre. Elle doit comporter les points suivants : la faisabilité technique du projet, les études techniques d'exécution portant sur les infrastructures primaires, secondaires et tertiaires

---

➤ <sup>36</sup> . Le respect des limites fixées par le cadastre, respect du schéma d'aménagement initial du casier, respect des délais fixés pour les actions à entreprendre sur la superficie demandée. Au cas où des problèmes surviennent, des commentaires et suggestions seront formulés à l'adresse du promoteur.

d'irrigation, les drains et les aménagements parcellaires, les plans projet, le système d'exploitation, les données socio-économiques, financières et environnementales du projet.

- **Sixième étape** (la signature du contrat de bail) : l'Office du Niger ne procède à la signature du bail qu'après l'obtention du permis environnemental délivré par le Ministère de l'Environnement à travers sa Direction nationale (DNACPN) et la validation des études techniques et socio-économiques par la commission des baux.
- **Septième étape** (réalisation des travaux) : l'exécution des travaux est subordonnée aux points suivants : la signature du bail, l'information préalable de l'Office du Niger, la tenue d'une réunion de démarrage des travaux, la tenue régulière des réunions de chantier pour le suivi et l'évaluation des activités sur le terrain. Après cette étape, un délai de trois ans renouvelables une seule fois est accordé au promoteur pour faire les travaux de mise en valeur. Si le seuil des travaux est en dessous de 50% aux cours du délai probatoire, l'ON peut ajuster la taille du bail ou même résilier le contrat. Le montant de la redevance eau est fixé par un décret pris en conseil des Ministres. Toutefois, ce montant peut varier en fonction de l'état physique des aménagements secondaires, et il peut aussi être modulé en fonction de dispositions contractuelles liant le promoteur à l'Office du Niger.

## **2. Pratiques et stratégies liées à l'acquisition de la terre**

Ces pratiques et stratégies concernent principalement trois acteurs : l'Etat malien (à travers la présidence et les différents ministères), l'Office du Niger et les investisseurs fonciers. Si dans ses pratiques, l'Etat marginalise de plus en plus l'Office du Niger (notamment par la cooptation des investisseurs étrangers), ce dernier (l'Office) aussi à son tour ne laisse aucun répit (en termes de sécurité ou d'avantages) aux petits exploitants qui sont encore sous sa dépendance. Quant aux investisseurs privés (nationaux aussi bien qu'étrangers), leur stratégie est déployée en fonction de leur intérêt : ils ne respectent les normes techniques que lorsqu'ils y sont obligés par l'Office du Niger.

### **2.1 La marginalisation de l'Office du Niger**

Selon le manuel de procédure d'acquisition et de suivi des baux, il est clairement indiqué que les demandes d'installation des investisseurs fonciers sont directement adressées au Président Directeur Général de l'Office. Après l'analyse de ses services techniques et la concertation avec le Secrétariat d'Etat chargé du développement intégré de la zone Office du Niger (SEDIZON). Ce dernier délivre ou non une lettre d'accord de principe. En pratique, cette procédure est loin d'être respectée tout au moins pour ce qui concerne les investisseurs

étrangers. Pour preuve, PAPAŽIAN, (2011 : 75) rapporte ce qui suit : « *Le projet MCA<sup>37</sup> (22 441 ha) a signé sa convention et obtenu son titre foncier directement avec la présidence de la république. Les projets de l'UEMOA (11 288 ha) et Malibya Agriculture (100 000 ha) sont passés par le Ministère de l'Agriculture. Le Projet sucrier du Mali (PSM) a signé sa convention avec le Ministère de l'Industrie et du Commerce. Enfin, la SUKALA SA a formulé sa demande d'extension et obtenu sa convention du Ministère du Logement, des affaires foncières et de l'Urbanisme* ».

Comme on le voit, ces institutions qui sont supposées appuyer l'Office dans ses tâches l'ont finalement supplanté dans les démarches préalables à l'obtention d'un bail. Ainsi, l'Office n'est désormais mis au courant des attributions que lorsque les décisions sont déjà prises à Bamako, notamment avec les instances supérieures. Ce faisant, son rôle se limite à une participation passive et partielle aux démarches d'installation des investisseurs privés car, l'Etat s'est directement désigné comme le principal responsable des projets des promoteurs étrangers.

De sa nationalisation (en 1961) jusqu'à une période récente (2008), l'Office relevait toujours du Ministère de l'Agriculture. Mais avec l'afflux massif des investisseurs privés notamment étrangers, l'Etat malien a créé le Secrétariat d'Etat Chargé du Développement Intégré de la Zone Office du Niger (SEDIZON) en 2009. Ce nouvel organe qui est désormais chargé d'encadrer le développement de la zone Office ne relève plus du Ministère de l'Agriculture mais plutôt de la Primature. Ce qui, à notre avis traduit une volonté de l'Etat malien de ramener le pouvoir décisionnel des investissements fonciers auprès des premiers décideurs : les investissements fonciers représentent désormais un enjeu financier considérable qu'il faut contrôler. Même si certains responsables du SEDIZON insistent sur la volonté de l'Etat de superviser directement l'installation des investisseurs (notamment étrangers), en dessous, il apparaît clairement que l'intérêt financier ou de contrôle serait la principale motivation.

La pratique procure certes des ressources financières assez importantes pour certains agents de l'Etat, mais en pratique, elle engendre de multiples problèmes pour l'Office notamment sur le plan de la programmation et aussi dans l'encadrement et la gestion des investisseurs privés. En effet, le manque de communication et de coordination entre les différentes institutions qui interviennent désormais dans le processus a conduit par exemple à des attributions supérieures aux objectifs initiaux prévus par le schéma directeur de l'Office. Autrement dit, si ce dernier, adopté depuis 2004 prévoyait dans son plan d'aménagement de ramener l'extension de la zone aménagée à cent vingt mille (120 000) hectares à l'horizon 2020, les attributions déjà effectuées se chiffrent de nos jours à 891 591, ce qui représente un dépassement d'environ quatre fois.

Par ailleurs, la marginalisation de l'Office a permis que certains investisseurs fonciers (le Groupe TOMOTA et le Moulin moderne du Mali) aient débuté les travaux sur le terrain sans pour autant avoir obtenu la signature définitive de leur contrat de bail. Un autre phénomène non moins important lié à la confusion des rôles entre les institutions chargées de la question est la difficulté d'accès aux informations relatives aux investissements fonciers. Les archives consultées à la Présidence ne donnent pratiquement aucune information à ce sujet. Le Ministère

du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme qui, officiellement, est censé détenir ce type d'archives n'en possède pas.

Quant au Secrétariat d'Etat chargé du Développement Intégré de la zone Office, ses cadres indiquent que les contrats et les études afférentes aux investissements fonciers, étant privés, ne peuvent pas être mis à la disposition du public. Mais il en va de même au niveau de la zone de production de l'Office : là aussi, où la plupart des agents semblent tout ignorer des investissements fonciers. « *Les investissements des privés sont des affaires des chefs au plus haut niveau* » nous disait un agent de la zone de Niono. En définitive, ce qu'il faut retenir de ce phénomène est que ce sont les intérêts suscités par les investissements fonciers qui ont amené l'Etat malien à s'impliquer au point de marginaliser l'Office du Niger. Ainsi, ce dernier (l'Office) qui se sent désormais écarté des affaires crée aussi de stratégies lui permettant de tirer son épingle du jeu.

## **2.2 La focalisation de l'Office sur les investisseurs nationaux**

Il ressort des observations que de nos jours, l'Office s'occupe très peu des investisseurs étrangers. Tous ses efforts sont désormais focalisés sur les investisseurs nationaux, dont la plupart ignorent d'ailleurs l'Agence pour la Promotion des Investissements (API). Dans le processus d'acquisition des terres, il apparaît que l'Office ne tient pas grand compte des investigations préliminaires relatives à l'attribution des baux et pour certains, il le ferait pour développer ses investissements en allégeant les contraintes pesant sur les investisseurs.

Pour d'autres, cette attitude proviendrait d'une mauvaise interprétation de l'article 29 du cahier de charge qui dispose que l'attribution des terres en bail relève de la compétence du PDG de l'Office du Niger : ce dernier serait ainsi une entité distincte, dont les actes ne seraient pas soumis aux mêmes contraintes que ceux des autres structures de l'Office. Les agents des services des différentes zones de production donnent en tout cas l'impression que les baux leur sont « *parachutés* » par la Direction générale. En effet, il apparaît dans les discussions qu'ils n'ont été point associés aux enquêtes et prospections sur le terrain, préalables à l'octroi des baux dans leur zone. De même, nous n'avons pu entrer en possession d'aucun document qui atteste que l'avis des agents des zones de production soit pris en compte pour l'étude des dossiers.

D'ailleurs, aucune Direction de zone visitée (Niono et Macina notamment) n'a pu nous fournir une situation détaillée des baux relevant de sa zone. Cette absence d'investigation préliminaire ou de critère de sélection a engendré de multiples conséquences : la multiplication des détenteurs de baux dont la plupart manque de moyen financier pour la mise en valeur et l'attribution de superficies que l'Office ne pourra même pas approvisionner en eau. Or, à ce sujet, l'article 69 du cahier des charges, parlant du bail ordinaire énonce que : « *l'Office du Niger assure aux terres objet du bail un service correct de l'eau* » et l'article 07 du contrat de bail ordinaire précise que « *le preneur bénéficie du service de l'eau qui lui est fourni par l'Office du Niger* ».

Pour ce qui concerne le bail emphytéotique, l'article 77 du cahier des charges dispose que : « *le preneur bénéficie du droit d'usage de l'eau que l'Office du Niger a l'obligation de lui*

*fournir* ». Cependant, il ressort de nos observations que la plupart des baux attribués dans la zone de Niono aussi bien qu'à Macina attendent toujours la fourniture d'eau. A ce sujet, Sidibé (2007 : 07) avait déjà noté que 09 contrats de bail ordinaires ont été attribués dans le casier de Niaro alors même que le distributeur qui amène l'eau dans ce casier n'était pas encore aménagé. C'était aussi le cas des baux attribués dans le casier de Séribala Nord où 30 contrats de baux ont été attribués.

C'est d'ailleurs ce manque qui a amené cet auteur à poser l'interrogation suivante : *« comment un projet déclaré techniquement faisable peut-il n'avoir même pas un début d'exécution au motif que l'Etat (à travers l'Office du Niger) n'a pas rendu l'eau accessible ? »* Selon lui, la simple localisation du site devrait, à priori, conduire les techniciens (si seulement les études techniques avaient été faites) à ne pas donner un avis favorable. La pratique conduit aussi à des chevauchements entre les limites des parcelles attribuées. Quant à la multiplication des baux, elle est due au fait qu'aucune conditionnalité n'est fixée pour jauger la capacité financière du demandeur, pour sa motivation et son savoir-faire. Aussi, de nombreux preneurs présentent des demandes alors même qu'ils ignorent tout de l'exploitation et notamment, le coût des travaux d'aménagement hydro-agricoles de l'ordre de 3,5 millions FCFA.

Bref, désormais, dans la zone Office, les attributions des baux n'obéissent pratiquement à aucune règle. Ce sont les relations sociales qui priment sur les normes d'attribution. En outre, il n'y a en pratique aucune sanction en cas de non respect des clauses contractuelles : l'avertissement et le prolongement des dates d'échéance sont tombées en désuétude. Enfin, beaucoup de détenteurs nationaux des baux n'ont pas effectué les études d'impact environnemental : certains prétendent ignorer la question, d'autres expliquent que l'Office n'en fait pas une priorité. Ces manquements de l'Office vis-à-vis de ses normes pour la préservation de ses intérêts vont aussi pousser certains investisseurs fonciers à adopter des pratiques leur permettant aussi de préserver leur intérêt dans le jeu.

### **2.3 La recherche du profit des investisseurs**

Les pratiques et les stratégies adoptées par les investisseurs privés dans le processus d'acquisition des terres sont multiples et diversifiées. Elles sont déployées selon les circonstances et les opportunités offertes par les administrations compétentes. De façon globale, nous pouvons les classer en deux catégories : celles des investisseurs privés étrangers et les nationaux. S'agissant des premiers, la stratégie adoptée est l'évitement de l'Office en traitant directement avec les hautes institutions de l'Etat telles que la présidence et les ministères.

Cette stratégie permet non seulement d'échapper aux contraintes technico-économiques imposées par l'Office mais aussi, d'obtenir plus d'avantages et de garanties. C'est dans ce contexte que SOSUMAR aurait bénéficié d'un forfait de plus de 2 milliards de FCFA pour le paiement de la redevance eau sur l'ensemble de ses superficies pour la durée de son bail (50 ans). C'est aussi le cas de SUKALA SA dont la redevance est d'environ 2000 FCFA, largement inférieur au montant payé par les petits exploitants (67 000 FCFA). A l'évidence, chaque société négocie son système de tarification généralement sans étude préalable pour définir les

coûts réels : ni le niveau de prélèvement ni la période de prélèvement ne sont pris en compte. De même, il existe une forte disparité de taux de redevance d'une société à l'autre.

Comme nous pouvons le constater les investisseurs accaparent des terres de façon gracieuse, et ils sont privilégiés dans un approvisionnement en eau moins cher. L'étude récente effectuée par Okland Institute (2011 : 35) note ce qui suit : « *Le Gouvernement a consenti des conditions de bail très généreuses et peu de contraintes au projet Malibya. L'accord n'impose aucun frais à payer pour l'utilisation de 100 000 ha pendant 50 ans. Il ne prévoit que des frais dérisoires pour le prélèvement de l'eau du fleuve Niger, n'impose aucune limite sur la quantité d'eau à prélever* ». Pourtant, la plupart d'entre eux prévoient de développer des cultures industrielles consommatrices d'eau. De même, la mesure qui consiste pour les investisseurs à écouler une partie de leur production sur le marché national n'est point garantie.

Quant aux investisseurs nationaux, on en distingue deux catégories : ceux qui se consacrent entièrement aux activités agricoles et ceux qui pratiquent l'activité agricole à titre subsidiaire. Outre l'obligation de payer la redevance eau, aucune de ces catégories ne s'occupe des autres clauses contractuelles auxquelles elles sont astreintes. C'est ce qui explique en grande partie la prolifération des pratiques telles que le changement de la spéculation et la sous location des parcelles chez ces derniers. Le cas de COVEC, de Mamou CAMARA et bien d'autres en sont des illustrations assez parfaites.

De même, on constate qu'en plus du non aménagement dans la plupart des baux, certains preneurs (notamment la seconde catégorie) considèrent les terres acquises comme une sorte de réserve foncière : ils laissent la parcelle inexploitée dans l'attente d'un partenaire financier qui souhaiterait investir dans la terre. Une pratique qui accentue non seulement la convoitise des villages résidents autour de la parcelle mais aussi, elle accentue le ressentiment de ces derniers vis-à-vis de l'Office.

Par ailleurs, la plupart de ces preneurs n'ont effectué aucune étude d'impact environnemental. Pourtant, dès l'obtention de la lettre d'accord de principe, certains bénéficiaires commencent à aménager sommairement leur parcelle : c'est le cas notamment de plusieurs détenteurs de baux ordinaires. Et ce n'est qu'après l'obtention du bail qu'ils pensent aux sources de financement. Ces pratiques et stratégies des acteurs ne manquent pas d'avoir des conséquences notamment sur la gestion future de la ressource eau et surtout sur les petits exploitants locaux installés dans la région.

### **3. Les conséquences liées aux pratiques foncières**

#### **3.1 La question d'eau**

L'ampleur des superficies convoitées ou attribuées pose incontestablement la question de la ressource en eau tant sur le plan de sa disponibilité que de sa gestion future. En effet, même si à l'origine, le concepteur du projet du barrage (l'ingénieur Bélimé) avait estimé sa capacité d'irrigation à plus d'un million d'hectares, des études récentes ont révélé qu'en l'état actuel, les infrastructures hydrauliques ne permettent d'approvisionner qu'environ 100 000 à 200 000 ha et cela, si seulement, elles sont remises à niveau et mieux gérées (ECADIM, 2011). Pour ces auteurs, l'état actuel du barrage ne permet pas de satisfaire toutes les demandes en cours, ce

qui nécessite la construction d'un nouveau barrage, notamment celui de *Fomi* prévu depuis les années 1930.

Les superficies convoitées ou acquises vont largement au-delà des capacités actuelles du barrage et même des prévisions du schéma directeur de l'Office adopté en 2004. Parallèlement à ce problème, l'Etude environnementale de la zone avait dès 1999 signalé que le maximum de la prise d'eau en contre-saison était déjà atteint, ce qui n'a pourtant pas empêché l'Office d'agrandir davantage les superficies consacrées à ce type de culture. Ainsi, avec l'arrivée des nouveaux acteurs, on peut s'attendre que les conflits actuels basés sur l'accès à la terre vont inéluctablement se doubler de conflits d'accès à l'eau.

En effet, dans les contrats signés avec les investisseurs fonciers, il est clairement stipulé qu'ils seront approvisionnés en eau. Or, les cultures industrielles telles que la canne à sucre / éthanol consomment environ 18 200 m<sup>3</sup>/ha, beaucoup plus que les cultures vivrières et maraichères (par exemple, la rotation riz + maraichage 11 700m<sup>3</sup> /ha). Et diverses études<sup>38</sup> (notamment celles menées par GTZ en 2008 et BETICO en 2010) montrent que si les superficies de canne à sucre passaient ne serait-ce qu'à 20 000 ha, la production de contre saison ne pourrait plus être maintenue au niveau actuel.

Pourtant, c'est ce type de culture qui a constamment augmenté et plus que doublé en cinq ans : pour le maraichage de contre saison froide, l'augmentation dépasserait 50% pour la même période, (ECADIM, 2011 : 05). Pour palier ce problème d'eau, on constate depuis 2009 que l'Office cherche à augmenter le niveau de redevance de la contre saison qui passe désormais de 6.700FCFA à 67 000 CFA, soit une augmentation de 10 fois supérieur dans l'objectif de décourager ce type de culture en période d'étiage.

Ce qui, à l'évidence diminuera fortement le revenu des exploitants et particulièrement les femmes et les jeunes. Outre ces difficultés internes, la dimension internationale de la question d'eau du fleuve Niger constitue (notamment à l'avenir) une autre urgence qu'il convient de signaler. L'étude menée par Oakland Institute (2011 : 49) note d'ailleurs que selon certains experts, il serait menacé de disparition, ce qui nécessiterait sa gestion rigoureuse. Ainsi, avec l'avènement des investisseurs privés, il va de soi que le niveau de prélèvement soit un problème auquel il faut faire face.

### 3.2 Du sort des petits exploitants et les communautés locales résidentes

La question d'eau ne constitue pas le seul problème relatif à l'arrivée des investisseurs privés. Le sort des petits exploitants et des communautés vivant dans les différentes zones de production en est un autre. Jusqu'à une période récente, les petits exploitants agricoles étaient considérés comme les principaux producteurs de la zone Office. En dépit des multiples difficultés qu'ils rencontrent, leur production arrive tout de même à couvrir plus de la moitié des besoins alimentaires du pays.

---

<sup>38</sup> - Simple culture du riz d'hivernage = 7 100 m<sup>3</sup>/ha/ an  
- Double culture du riz = 17 500 m<sup>3</sup>/ ha/an  
- Rotation riz d'hivernage + maraichage = 11 700 m<sup>3</sup>/ ha/an  
- Monoculture de canne à sucre = 18 200 m<sup>3</sup> /ha/ an  
- Moyenne utilisée = 23 000 m<sup>3</sup> / ha/ an

Cependant, avec l'adoption du décret de 1996 qui consacre l'ouverture du domaine foncier, les priorités de l'Etat malien semblent désormais s'orienter vers les investisseurs privés. Au même moment, on assiste à une division parcellaire des exploitations familiales chez les petits exploitants. DAVE (citées par ECADIM (2011 : 7) rapporte que de 8 ha par famille avec 3 actifs, on est passé désormais à moins de 3 ha pour des familles de 10 à 15 personnes et cela, sans pour autant compter les enfants de ces familles qui ont grandi et qui ont besoin de terre. De nos jours, la moyenne serait de 1,5 ha par famille. Ainsi, la pénurie de terres aménagées est devenue si cruciale que de nos jours, la location ou l'achat des terres déjà aménagées restent les seules alternatives pour la plupart des petits exploitants qui veulent avoir accès à la terre.

Au niveau des communautés locales, les conséquences des investissements fonciers sont assez diverses. Par exemple, dans la zone de production de Macina, la construction du canal d'irrigation de Malybia (40km de long) et la route adjacente ont divisé le chef lieu de la commune (Kolongo) en deux parties. Ainsi, pour rejoindre les principaux services de la commune (l'école, dispensaire, mairie), les populations sont obligées chaque jour de faire un détour d'environ cinq kilomètres. De même, la construction du siège du projet et les chantiers annexes ont privé bon nombre de populations de la zone de leur terre de culture. A cela s'ajoutent l'obstruction des pistes de parcours de Kolongo et Boky wère et la destruction du cimetière du village de Koula kura.

Par ailleurs, de nombreuses femmes maraichères ont été chassées de leur parcelle. A ce sujet, les estimations données par ECADIM (2011 :20) font état de 80% des femmes de Kolongo. De nos jours, 54% de ces femmes sont obligées de louer des parcelles dans des zones plus éloignées et environ 28% ne possèdent pratiquement plus rien. En tout, ces femmes ont été privées de 227 parcelles, soit environ 5 ha où elles récoltaient 240 tonnes de production d'une valeur estimée à 30 000 000 FCFA/ an.

Dans le Kareri, les superficies attribuées au Groupe TOMOTA (100 000 ha) ont exproprié les terres de culture de plusieurs villages des communes de Monimpebougou et Macina : Tinema, Kolé, Mérou, Fing, Nono, Boky wère. De plus, deux des principales pistes de parcours d'animaux (Diafarabé, Macina) qui traversent cette zone ont été obstruées. Ce phénomène a d'ailleurs suscité le mécontentement de bon nombre d'habitants. Dans la zone de M'Bewani, les aménagements de l'entreprise « Grand Moulin moderne » ont exproprié les terres de culture des villages de Sanamandougou, Siraninkoro et Sahou. En dépit de multiples contestations, ces populations locales n'ont jusqu'à présent pu récupérer leur terre.

Pourtant, le code domanial et foncier qui constitue le texte juridique de référence en la matière reconnaît les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées. A ce sujet son article 43 stipule : « *Nul individu, nulle collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois ou par les règlements* » (CDF, article : 43).

Or, la plupart des terres attribuées ou convoitées par les investisseurs privés sont non seulement hors des domaines aménagés de l'Office<sup>39</sup> mais aussi, elles sont occupées par des communautés qui s'y sont installées depuis bien avant la création de l'Office : c'est le cas notamment de la plupart des villages du cercle de Macina installés depuis le XVIIIème siècle. Ce qui nous met non seulement dans une situation d'opposition entre le droit moderne et le droit coutumier mais aussi, d'éventuels conflits entre les communautés locales et l'Etat.

Comme exemple de conflits de droits, Olivier Barrière (2002) rapporte les propos d'un juge de la région en ces termes :

«Que dois-je faire ? Appliquer le droit coutumier et aller à l'encontre de mes principes, ou bien m'en remettre aux textes de loi, c'est-à-dire à moi-même puisque, en matière de foncier, le juge est livré à lui-même. De toute façon, la loi elle-même me renvoie au droit coutumier. Le problème est de savoir en quoi peut consister la règle coutumière applicable à ce cas précis. Le propre de la coutume, c'est l'oralité. La règle change en fonction de l'ethnie, de la localité et bien souvent en fonction de critères très difficiles à appréhender de l'extérieur. Dans ces conditions, il est impossible d'avoir une jurisprudence fiable. Je plonge encore une fois dans le code domanial et foncier. Je n'ai pas rêvé : à part l'article 127 qui m'indique que «les terres non immatriculées détenues en vertu des droits coutumiers font partie du domaine privé de l'État, je ne vois rien d'autre à mettre dans la balance. Allez expliquer au paysan du Delta que ses terres ne lui appartiennent pas puisqu'il n'a pas de matricule. Il vous rira au nez, vous traitera de faux frère. Ici, on ne fait pas immatriculer ses terres, parce qu'on ne sait pas qu'il faut le faire, parce que de toute façon la démarche est trop compliquée et qu'en plus on est déjà propriétaire ou utilisateur, devant les siens, devant les anciens, et devant Dieu. Voilà.. » de Sékou Koné, président du tribunal à Mopti, in Noray et al., 2000).

Même si le principe du droit reconnaît à l'Etat, la propriété de l'ensemble des terres, les conflits dérivent du fait que la plupart des attributions sont faites sans une véritable consultation des communautés locales. Or, en la matière, la purge du droit s'applique sous la réserve de certaines dispositions reconnues par le code. Son article 47 précise d'ailleurs que lorsque le périmètre dont le retrait est projeté comporte des terrains non immatriculés, l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler, le cas échéant, l'existence des droits coutumiers qui grèvent ces terrains et leur consistance exacte ainsi que l'identité des personnes qui les exercent. Ainsi, les terrains sur lesquels aucun droit n'aura été constaté peuvent être occupés immédiatement et immatriculés au profit de la collectivité ou l'établissement public pour le compte duquel la procédure est poursuivie.

Mais lorsque l'enquête aura constaté l'existence des droits coutumiers, leur purge, qui consiste à indemniser les détenteurs de ces droits révélés, sera poursuivie selon la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par la loi. En cas de purge des droits collectifs, le montant de l'indemnisation est réparti entre chacun des codétenteurs selon l'accord conclu entre les intéressés et enregistré au tribunal compétent..... Lorsque l'Etat veut disposer des terrains en vue de leur attribution, l'indemnisation des détenteurs des droits coutumiers est à la charge de celui-ci. Lorsqu'il n'y a pas d'emprise évidente et permanente sur

---

<sup>39</sup> PAPA ZIAN (2011 :69) rapporte qu'en 2002, seulement 199 046 hectares étaient immatriculés au niveau des périmètres irrigués

le sol, l'indemnisation des droits coutumiers constatés se fait suivant la procédure prévue à l'article 26<sup>40</sup> du code.

Dans le cas précis de l'Office, l'article 05 du décret de gérance énonce que les indemnités de déguerpissement des personnes et communautés jouissant antérieurement à la procédure de l'immatriculation éventuelle des terres affectées à l'Office, de droits coutumiers sur lesdites terres, sont à la charge de l'Etat malien. Mais en pratique, ce problème semble être géré au cas par cas. Des études récentes révèlent que le MCA et le SOSUMAR qui respectent les directives de la banque mondiale en la matière ont pris en compte l'ensemble des populations installées dans leur zone d'intervention.

Ils financent non seulement leur déplacement mais aussi leur réinstallation en prenant en compte tous les biens possédés avant l'installation du projet et voire même, améliorer les conditions de vie : accès à l'axe routier, création de zone de pâturage et de forages, etc. A titre d'exemple, SOSUMAR a distribué environ 1000 ha aux femmes de sa zone d'intervention pour faire du maraichage. Quant au MCA, il a construit des villages entiers équipés de toutes les infrastructures : école, point d'eau, passage d'animaux, pâturages, etc.

Par contre, pour les projets Malibya et le Groupe TOMOTA qui ne suivent pas cette procédure de la BM, les populations locales sont partiellement indemnisées. A par quelques-uns, plusieurs villages sont encore à l'attente de leur indemnisation. De même, les hameaux (qui sont plus d'une trentaine) n'ont pas été pris en compte puisqu'ils ne sont pas considérés administrativement comme des villages. Or, de l'avis de certains informateurs, certains hameaux de la zone sont plus vieux que plusieurs villages.

### **3.3 La question des études d'impact environnemental et social (EIES)**

Comme précédemment indiqué, l'obtention du permis environnemental est la condition préalable à la réalisation de tous travaux liés aux investissements agricoles dans la zone ON. Les articles 6 et 7 du décret précisent que l'étude d'impact environnemental est obligatoire pour tous les projets dont la réalisation peut avoir des effets néfastes significatifs sur le milieu naturel humain. De même, lorsqu'un projet est assujéti à l'étude d'impact environnemental, l'obtention d'un permis environnemental, délivré par le Ministère de l'environnement, est obligatoire avant le commencement des travaux.

Cependant, plus de la moitié des baux attribués (environ 74%) n'ont pas fait l'objet d'étude d'impact environnemental. Pourtant, la plupart de ces investisseurs ont débuté leurs travaux. Deux raisons sont généralement évoquées pour expliquer ce phénomène : la méconnaissance de la loi et la corruption. S'agissant de la première, il faut rappeler que les textes juridiques relatifs à l'étude d'impact environnemental ont été adoptés depuis le début de la décennie 2000 : la loi n° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et nuisances et le décret n° 03-594/ P-RM du 31 Décembre 2003 modifié en 2008.

---

<sup>40</sup> Ce cas de figure concerne surtout les détenteurs de titre foncier, ce qui est différent du cas de la région du Delta où les appropriations ont des connotations historiques.

Cependant, tous les permis environnementaux auxquels nous avons pu avoir accès ne datent que des années 2010, 2011 et 2012. Or, il ressort de plusieurs interviews que l'octroi des superficies à grande échelle, notamment les baux, a débuté dès 1998. Ce qui pose la question de savoir si les baux octroyés avant ces trois dernières années ont réellement connu des études d'impact environnemental. Interrogés à ce sujet, plusieurs agents de l'ON prétendent qu'ils ignoraient l'existence de ces lois. Ce point de vue est contredit par le chef de Service Régional de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et nuisance de Ségou : « Nous avons plusieurs fois tenté de sensibiliser les responsables de l'ON sur cette question mais ils n'en font toujours qu'à leur tête. Il a fallu que le Ministère de l'environnement intervienne pour qu'ils commencent à nous approcher, et même là, la question de suivi environnemental pose toujours un véritable problème ».

Un autre aspect lié aux études d'impacts environnementaux est leur publication. En effet, il ressort de nos constats que seuls les permis des projets bénéficiant des appuis de la banque mondiale et des USA (qui, selon plusieurs informateurs exigent des publications) sont disponibles. Au-delà, les études portant sur des projets qui bénéficient des capitaux privés sont rarement disponibles. S'agit-il d'un refus de publication ou de l'inexistence de rapports relatifs à ce sujet ?

En tout cas, le mystère demeure toujours sur la question. Ce qui a amené d'ailleurs certains experts à conclure que le secret et l'opacité qui les entourent créent une suspicion légitime. Autrement dit, soit elles existent et leurs résultats ne sont pas publiés, ce qui suggère qu'elles ne sont pas favorables à l'investissement, soit elles n'existent pas alors, les investissements réalisés et les décisions prises ne sont pas bien éclairés. Ce qui soulève de graves préoccupations au sujet des menaces à l'environnement, aux ressources naturelles et même à la viabilité de ces investissements.

Quant à la corruption régnant dans le processus, elle consiste à acquérir le contrat de bail sans passer par la procédure normale. Ce phénomène concerne surtout les opérateurs économiques nationaux, les hommes politiques et religieux qui utilisent leurs relations et des moyens financiers pour acquérir des contrats de baux sans pour autant passer par la procédure normale. Un opérateur détenteur de bail dans la zone de Macina répond : « *Pour moi, l'obtention du bail est beaucoup lié au statut et à la capacité de motivation<sup>41</sup> du demandeur* », (D. TRAORE, entretien réalisé le 13 – 02-2014).

Pour ce dernier, le poids ou la valeur de la demande dépend fortement du statut du demandeur. Autrement dit, la demande d'un marabout ou d'un homme politique important ou encore d'un commerçant diffère considérablement de celle d'un simple fonctionnaire ou paysan installé dans la zone. Si les deux premiers sont craints à cause de leur influence et de leurs relations dans les hautes sphères de l'Etat, le troisième quant à lui est respecté à cause des moyens financiers dont il dispose.

Certains investisseurs commencent les travaux sur le terrain en plein processus (à l'étape de la lettre d'accord de principe) : c'est le cas de l'entreprise TOMOTA qui, selon certains

---

<sup>41</sup> Les moyens financiers qu'on déploie auprès des agents de l'Etat pour activer le processus d'un dossier.

enquêtés, aurait défriché plus de 2 500 ha dans sa zone en 2012. Or, de l'avis de plusieurs agents de l'Office, le contrat de bail est le seul document juridique pouvant permettre à un promoteur de mettre ses terres en valeur. Citons aussi le cas du Grand moulin moderne du Mali (GDCM) qui peu de temps après la signature de son bail, a envoyé les bulldozers pour défricher les terres et arracher les arbres du village de Sanamandougou Bamana.

Une dernière préoccupation liée à l'étude d'impact environnemental est le suivi. En effet, l'ensemble des acteurs concernés affirme que le suivi environnemental n'est point exécuté. A ce sujet, même les projets financés par la Banque mondiale et les USA n'échappent pas. Pour preuve, le chef du service local de l'assainissement et du contrôle des pollutions de Niono soutient que sur douze (12) visites de suivi prévues au cours de l'année 2012 dans la zone MCA, il n'a pu effectuer qu'une seule sortie. Il en va de même pour la zone de M'Bewani où interviennent SUKALA et SOSUMAR.

En définitive, cet article veut montrer comment dans le domaine du foncier, le désordre et la corruption nuisent au développement. En effet, si la zone Office du Niger a toujours été considérée comme un véritable pôle de développement agricole, la tendance actuelle en cours caractérisée par l'afflux massif des investisseurs fonciers n'augure pas d'une bonne perspective. Outre la confusion de rôles entre les institutions, les pratiques foncières en cours dans la zone Office peut conduire à de conflits multiples et multiformes. Ainsi, il importe pour l'Etat malien de revoir ses stratégies en rationalisant au mieux les investissements fonciers.

## **Bibliographie**

BELIME, E. 1920. « Les irrigations du Niger : études et projets », éditeur-Emile LAROSE, (Gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française), Paris, Cote N° ONAO 247, P: 278  
CHAUVEAU J.P/LAVIGNE-DELVILLE P., 1998 « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ? », in Philippe Lavigne Delville « Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? », Réconcilier pratiques, légitimités légalité, Paris, Karthala, P : 473

COULIBALY CH. 1997. « Politiques agricoles et stratégies paysannes au Mali (1910-1985), le règne des mythes à l'Office du Niger », édition les Cauris d'Or Bamako-Mali, Collection Histoire rurale, P : 196

MAGASSA H. 1999. « Papa commandant a jeté un grand filet devant nous. L'Office du Niger 1902-1962. Fondation YEREDON, Ségou, Mali (1<sup>ère</sup> édition 1978/ François Maspero/ Paris, P : 171

LAVIGNE-DELVILLE Ph, 1998 « Foncier rural, Ressources renouvelables et Développement en Afrique », Ministère des Affaires Etrangères-Coopération et Francophone, Paris, Collection rapports d'étude, p : 174

MCA, 2008. « Rapport d'étude d'impact environnemental et Social » (composante route Niono- Goma-koura, version finale, volume 1), Présidence de la République du Mali. Rapport d'étude, P : 56

MDRE. 1998. « Etude Environnementale de la zone Office du Niger (aspect lié à l'élevage) », IER, Financement Coopération Néerlandaise, Bamako-Mali

MDRE.1998. Etude Environnementale de la zone Office du Niger (utilisateurs des ressources naturelles), SOCEPI, Financement Néerlandais, Bamako-Mali

Oakland Institut, 2011, « Comprendre les investissements fonciers en Afrique », Oakland CA 94619, USA (rapport d'étude)

Office du Niger Ségou., 2006. « Manuel de procédure d'acquisition et de suivi des terres en baux », diffusion interne (ON).

SIDIBE, L, 2007. « Etude relative à l'amélioration du contenu des baux à l'Office du Niger », Ministère de l'Agriculture, Bamako-Mali