

ACCES A LA TERRE ET SECURITE FONCIERE A L'OFFICE DU NIGER (ON)

Responsable scientifique :

Dr Bakary CAMARA

Membre du *Groupe de Recherche Appliquée, Antenne Lascaux* (GRAAL/USJPB)
Université des Sciences Juridique et Politique de Bamako (USJPB), Mali

Membres de l'équipe :

Dr Bréhima Kaména, Chercheur, Directeur du GRAAL (GRAAL/USJPB)

Dr Bouréma Kansaye, chercheur (GRAAL/USJPB)

M. Issa Sidibé, chercheur (GRAAL/USJPB)

M. Omorou Zackaria Touré, chercheur (GRAAL/USJPB)

Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice

Septembre 2012

Groupe de Recherche Appliquée, Antenne Lascaux (GRAAL)
Université des Sciences Juridique et Politique de Bamako (USJPB), Mali

ACCES A LA TERRE ET SECURITE FONCIERE A L'OFFICE DU NIGER (ON)

Responsable scientifique :

Dr Bakary CAMARA

Membre du *Groupe de Recherche Appliquée, Antenne Lascaux* (GRAAL/USJPB)
Université des Sciences Juridique et Politique de Bamako (USJPB), Mali

Membres de l'équipe :

Dr Bréhima Kaména, Chercheur, Directeur du GRAAL (GRAAL/USJPB)

Dr Bouréma Kansaye, chercheur (GRAAL/USJPB)

M. Issa Sidibé doctorant, chercheur (GRAAL/USJPB)

M. Omorou Zackaria Touré doctorant, chercheur (GRAAL/USJPB)

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention n°10.34). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Septembre 2012

Groupe de Recherche Appliquée, Antenne Lascaux (GRAAL)
Université des Sciences Juridique et Politique de Bamako (USJPB), Mali

Sommaire

Sommaire.....	1
Sigles et abréviations.....	2
Introduction.....	4
A.- La présentation de la zone de recherche.....	5
B.- Le cadre conceptuel.....	14
C.- Le contexte et la problématique de l'étude.....	16
I.- Les politiques agricoles du Mali et les conditions d'accès à la terre à l'Office du Niger.....	21
A.- Les politiques agricoles et foncières du Mali indépendant.....	21
B.- Les conditions d'accès à la terre à l'Office du Niger.....	25
II.- La récurrence des problèmes de sécurité foncière à l'Office du Niger.....	34
A.- La précarité des droits sur les terres, la spéculation foncière et les couches vulnérables.....	35
B.- La réallocation et l'analphabétisme comme causes ou conséquences de la précarité des droits sur les parcelles.....	42
Conclusion.....	50
Bibliographie.....	52
Table des matières.....	61
Annexes.....	63

Sigles et Abréviations :

AMM : Association des Municipalités du mali

AV : Association villageoise

BNDA : Banque nationale pour le développement agricole

BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement

ARPON : Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger

CAE: Contrat Annuel d'Exploitation

CCB: Chambre de Commerce de Bamako

CEN-SAD : Communauté des Etats Sahélo-Sahariens

CLAIMS: *Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa*

CMDT: Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles

CODESRIA : Conseil pour le Développement des Sociales en Afrique

CPE : Comité Paritaire d'Entretien

CPGT : Comité Paritaire de Gestion des Terres

CPGFE : Comité Paritaire de Gestion du Fonds d'Entretien du Réseau Hydraulique Secondaire

CPP : Comité Paritaire de Partiteur

CRA : Chambre Régionale d'Agriculture

CRM : Centre de Régie Mécanisé

CSLP : Cadre Stratégique de lutte Contre la Pauvreté

EAF : Exploitation Agricole Familiale

EPIC : Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation

FCRMD : Fédération des caisses rurales mutualistes du Delta

GIE : Groupement d'intérêt économique

GIEF : Groupement d'intérêt économique des femmes

GIP : Groupement d'intérêt public

GRAAL : Groupe de recherche appliquée Antenne Lascaux

LOA : loi d'orientation agricole

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

ON : Office du Niger

ONG : Organisation non gouvernementale

OPAM : Office des Produits Agricoles du Mali

PASA : Programme d'Ajustement du Secteur Agricole

PEA : Permis d'Exploitation Agricole

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

US-RDA : Union Soudanaise - Rassemblement Démocratique Africaine

MCA : *Millenium Challenge Account*

SAGREPON : Syndicat des Agriculteurs-éleveurs et Pêcheurs de l'Office du Niger

SYNADEC : Syndicat des Exploitants Agricoles du Delta Central et Environnant

SEXAGON : Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger

TF: Titre foncier

TV: Ton villageois

Introduction

Le Mali constitue un vaste pays continental qui couvre une superficie de 1 241 238 km² et a une population totale estimée à environ 14 000 000 d'habitants. Son économie est essentiellement basée sur l'agriculture, l'élevage et l'exploitation de l'or. Les deux premières activités occupent à elles seules plus de 70% de la population. Les revenus tirés de ce secteur quasiment agricole ne sont pas suffisants à couvrir les besoins d'une population de plus en plus croissante (3,8% en 2009)¹. Cette situation a créé un état de pauvreté généralisé. D'après le document stratégique élaboré par le gouvernement du Mali appelé «Cadre Stratégique de lutte contre la Pauvreté 1» la pauvreté touche près des 2/3 de la population soit (63,8%) dont près du 1/3 vit dans l'extrême pauvreté (21%). Cette pauvreté est essentiellement rurale (88%) mais elle touche également les grandes villes. Aussi, elle est beaucoup plus accentuée chez les femmes que les hommes. De ce fait, la pauvreté apparaît comme un phénomène à la fois national et multidimensionnel atteignant toutes les couches de la société (hommes, femmes, enfants, jeunes et personnes âgées) et se répercute sur plusieurs secteurs.²

Les recherches sur la question foncière et sécuritaire ont pris de l'ampleur à partir des années 1960. En 1975 déjà, on dénombrait environ 500 publications³. Les premières études étaient essentiellement scientifiques et analysaient les causes des problèmes liés à l'accès à la terre et à la sécurisation. Pour Blanck et Tricard⁴, les causes sont la dégradation des sols. Une utilisation plus rationnelle des eaux excédentaires permettrait la diversification et l'augmentation de la production agricole.

L'étude de Vittorio Morabito est la plus ancienne. Dans cette étude, l'auteur analyse les causes du demi-échec de l'Office du Niger (ON) en rapport avec le contexte historique⁵. Selon l'auteur, la période coloniale qui constitue le point de départ du projet d'aménagement

¹ Recensement Général de la Population et de l'Habitat au Mali (RGPHM) 2009.

² Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP), document Final préparé et adopté par le gouvernement du Mali le 29 mai 2002. Voir aussi Camara Bakary, Migration et tension sociale dans le sud du Mali, Rapport n°9. Dakar : CODESRIA, 2011. ISBN : 9782869785014.

³ Morabito V., L'Office du Niger au Mali, d'hier à aujourd'hui, in *Journal des africanistes* 1977, tome 47 fascicule 1. pp. 53-82. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/jafr_0399-0346_1977_num_47_1_1786, p.53.

⁴ Blanck J.-P., Tricard Jean L. F., L'Office du Niger, mirage du développement au Mali ?, in *Annales de Géographie*. 1989, t. 98, n°549. pp. 567-587. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1989_num_98_549_20928.

⁵ Morabito V., op.cit. Voir aussi les auteurs suivants : COULIBALY C. (1997). Politiques agricoles et stratégies paysannes au Mali—1910-1985 : le règne des mythes à l'Office du Niger, Bamako : éditions Le Cauri d'Or ; MAGASSA H. (1999). Papa commandant a jeté un grand filet devant nous. L'Office du Niger 1902 - 1962. Ségou (Mali), Fondation Yeredon (1ère édition 1978 / François Maspéro / Paris).

de l'ON, était caractérisée par une certaine utopie. Les causes tiennent d'abord à des problèmes techniques et agronomiques (contraintes climatiques, variétés de semences inadaptées, paysans insuffisamment formés, prix bas). D'autres tiennent aux conditions d'existence et de travail des colons de l'Office (recrutement par force des travailleurs établis dans des camps de travail aux conditions extrêmement rigoureuses). S'y ajoutent des problèmes financiers comme le manque de contrôle de l'exécution budgétaire provoquant d'énormes dépassements liés notamment aux privilèges exorbitants des fonctionnaires européens de l'Office. Cette situation ne s'améliora guère malgré le lancement des plans de restructuration d'après-guerre.

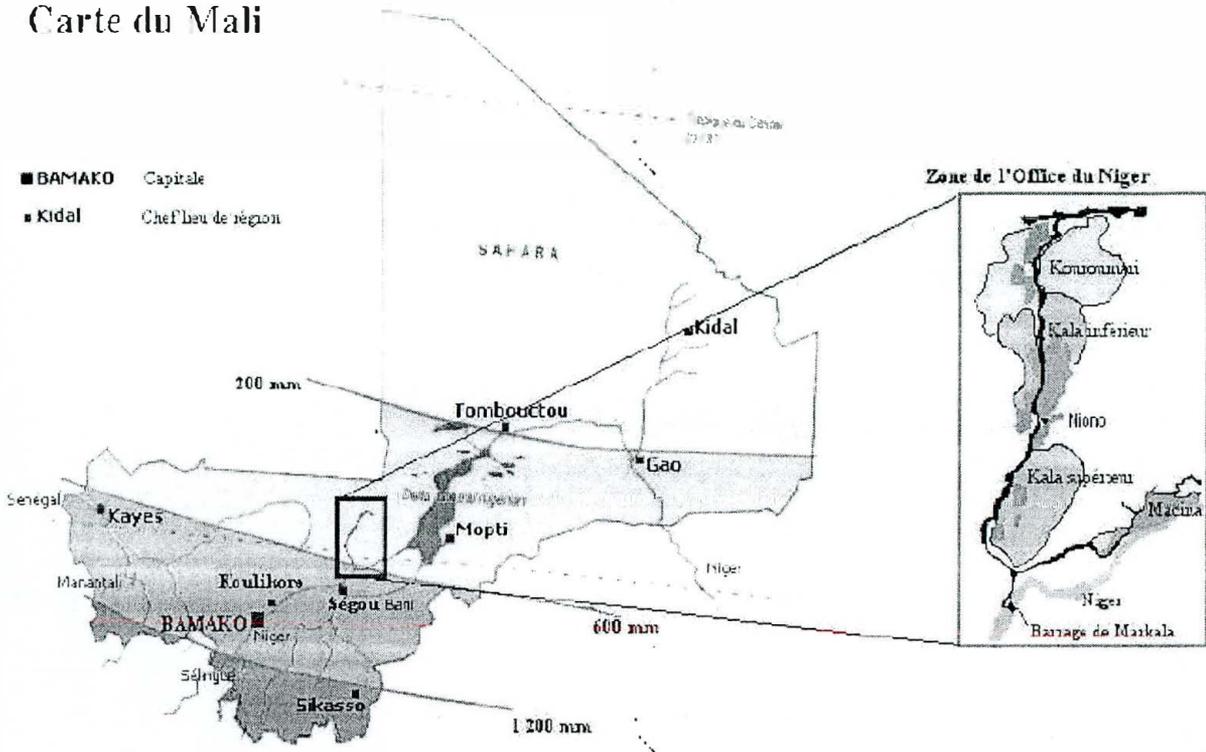
A l'accession du Mali à l'indépendance le 22 septembre 1960, le régime de Modibo Keïta engagea le pays dans la voie d'une planification socialiste basée sur les réalités maliennes qui permettrait à l'État de diriger et de contrôler efficacement l'économie. Mais, l'inadaptation de cette politique de collectivisation à cause notamment de l'absence de véritable conscience socialiste conduit au renversement en novembre 1968 du régime socialiste. Les nouvelles autorités orientent leur action vers un début de libéralisme. Ce qui consacre une renaissance de l'Office avec une longue phase de restructurations successives entre 1970 et 1995. Toutefois, l'ON ne connaîtra son « *success story* » qu'avec le soutien des partenaires extérieurs (Banque mondiale, Union Européenne, Coopération française et néerlandaise) grâce auxquels le Mali adopta de grandes réformes institutionnelles.

A.- La présentation de la zone de recherche

L'Office du Niger (ON) a été créé en 1932 après des études primaires réalisées par l'ingénieur français Emile Bélime entre 1919 et 1925. L'objectif de Bélime était d'irriguer 950 000 ha dans le Delta Central du fleuve Niger pour produire du coton sur 500 000 ha et du riz sur 450 000 ha. Suite à des problèmes phytosanitaires, la production du coton a été abandonnée au profit de la riziculture.

L'ON est situé à 100 km de la ville de Ségou et à 300 Km au Nord de Bamako. L'ON constitue l'une des meilleures régions favorables à la promotion de l'agriculture dans le Sahel en général et au Mali en particulier. Malgré cette situation favorable, pour des raisons politiques et administratives, les énormes potentialités agricoles de cette région n'ont pas été exploitées : sur environ 1 000 000 d'hectares aménageables, une très faible superficie est mise en valeur. Depuis sa création jusqu'en 1987, l'ON a détenu le monopole de toutes les activités de production, de commercialisation et de transformation du riz.

Carte du Mali



Carte du Mali et localisation de l'Office du Niger (source : Bélières et al., 2007)

L'ON est divisée en six (6) Zones, mais nous n'étudierons que cinq (5) Zones qui sont : Niono, Macina, Kouroumari, Molodo et Mbéwani.

1.-) La Zone de Niono :



L'histoire de la ville de Niono se confond avec celle de l'office du Niger. Niono est issue de « Niono colonie » ou « Niono km26 » qui jadis était peuplée par les populations venues de Farabougou (arrondissement de Sokolo). Pendant toute la période coloniale jusqu'à une date récente le « km 26 » était exclusivement habité par des exploitants agricoles, comme le souhaitait l'administration de l'Office du Niger.

C'est en 1935 que le village « campement », a été installé et était composé des contingents de 2^{ème} portion, quelques ouvriers et techniciens de l'office du Niger recruté pour les aménagements des terres.

A ce lot viennent s'ajouter des petits commerçants et artisans. Les multiples extensions de la ville jusqu'aux limites actuelles s'expliquent par des arrivées massives des

populations venues s'installer pour les activités agricoles surtout. Il ne faut cependant pas négliger l'accroissement naturel de cette population.

En 1943, Niono devient chef lieu de subdivision et placé sous la tutelle du cercle de Ségou.

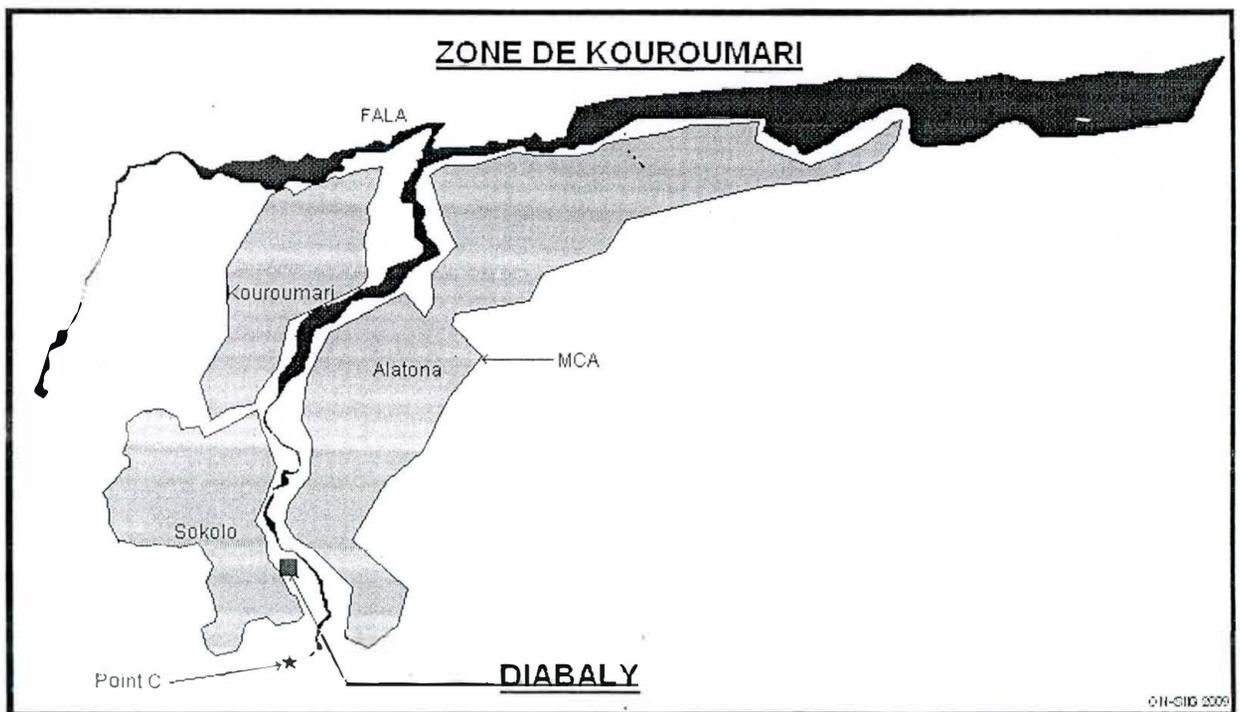
En 1960, le Soudan accède à l'indépendance et les responsables de la jeune république ont vite saisi la nécessité de rapprocher l'administration des administrés en multipliant les cercles.

La commune de Niono est limitée au Nord par celle de Sirifila Boundy au sud par la commune de Siribala, à l'Est par la commune de Yèrèdon Sagnona, à l'Ouest par la commune de Kala Siguida

Son relief est uniforme. La pluviométrie est irrégulière et la zone inondée est desservie par les canaux d'irrigation de l'Office du Niger dont le canal Guibert...

Elle s'étend sur une superficie de 269 Km². La densité est très forte dans la ville de Niono tandis que les villages sont très peu peuplés.

2.-) La Zone de Kouroumari :



Source : site de l'Office du Niger www.office-du-niger.org.ml

La zone du Kouroumari est la cinquième zone de l'Office du Niger en termes d'antériorité des aménagements. A l'instar du Macina, de Niono, de Molodo et de

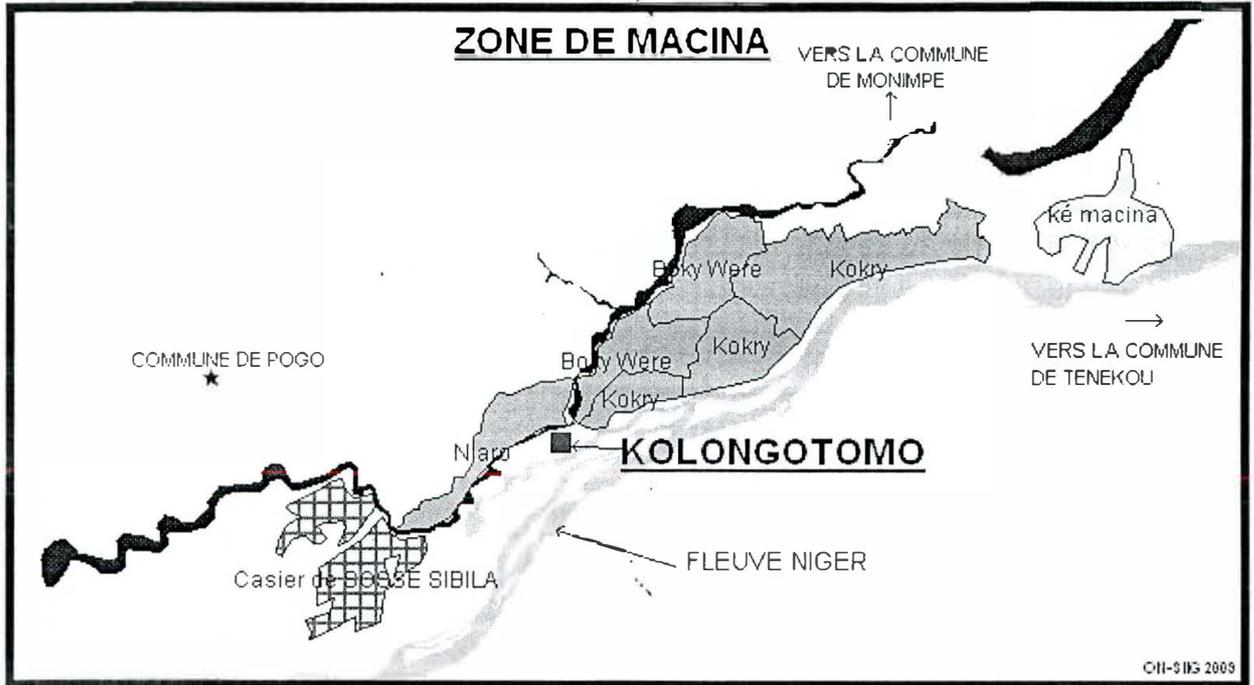
N'Débougou, le Kouroumari fut érigé en zone en novembre 1982. Située dans la partie nord du deuxième bief du fala de Molodo, la zone a été aménagée à partir des années 1950. La superficie initiale aménagée couvrait 10500 ha. Le Kouroumari couvre 42 villages regroupés en trois communes rurales à savoir celles de Diabaly, de Dogofri et Sokolo qui est le chef-lieu de sous-préfecture.

L'Office du Niger, zone du Kouroumari a son siège à Diabaly, un village créé en 1952 pour servir de camp d'ouvriers de l'Office du Niger. Depuis la restructuration de 1994, la zone est composée d'une Direction, d'un service Administratif et Financier, d'un Service Conseil Rural, d'un Service Gestion Eau. Elle a pour missions essentielles la maintenance du réseau hydraulique, la gestion de l'eau et le conseil rural.

Le Kouroumari est densément peuplé de plusieurs groupes ethniques venant d'horizons divers qui sont : Bambara, Peuhls, Sonrhäï, Soninké, Touareg (Bellah), Minianka, Mossi, Samogo, Bozo, Bobo et Maures. Les langues dominantes sont : le Bamanakan, le Foulfouldé et le Sonrhäï. La zone constitue un pôle d'attraction à cause de l'importance des activités agricoles. Ainsi chaque année des centaines de travailleurs saisonniers y viennent chercher du travail.

Le Kouroumari est une zone avec d'énormes potentialités. Les aménagements actuels sont estimés à 14.189,74 ha en casiers et 1.120,60 en hors casiers. Dans le cadre de la politique d'extension des surfaces cultivables, le Kouroumari s'est trouvé au centre d'intérêt d'organisations régionales, de bailleurs de fonds de l'aide publique au développement. Ainsi, en plus du projet de la Banque mondiale visant l'aménagement de 7000 ha, on peut noter celui que le *Millenium Challenge Account* (MCA) finance dans le cadre de l'aide au développement des États-Unis au Mali. Il prévoit l'aménagement de 14000 ha sur les territoires des communes de Diabaly et Dogofry. Le dernier projet émane de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) qui ambitionne d'aménager 11000 hectares de terres irriguées dans la zone de la commune de Sokolo en prolongeant le canal déjà existant de Kouroumari.

3.-) La Zone de Macina :



Première zone de l'Office du Niger, elle est composée de 72 villages et des groupes de facturation répartis entre quatre casiers à savoir :

- Le casier de Kokry avec 29 villages ;
- Le casier de Niara avec 8 villages ;
- Le casier de Boky wéré avec 9 villages ;
- Le casier de Ké-Macina avec 29 villages.

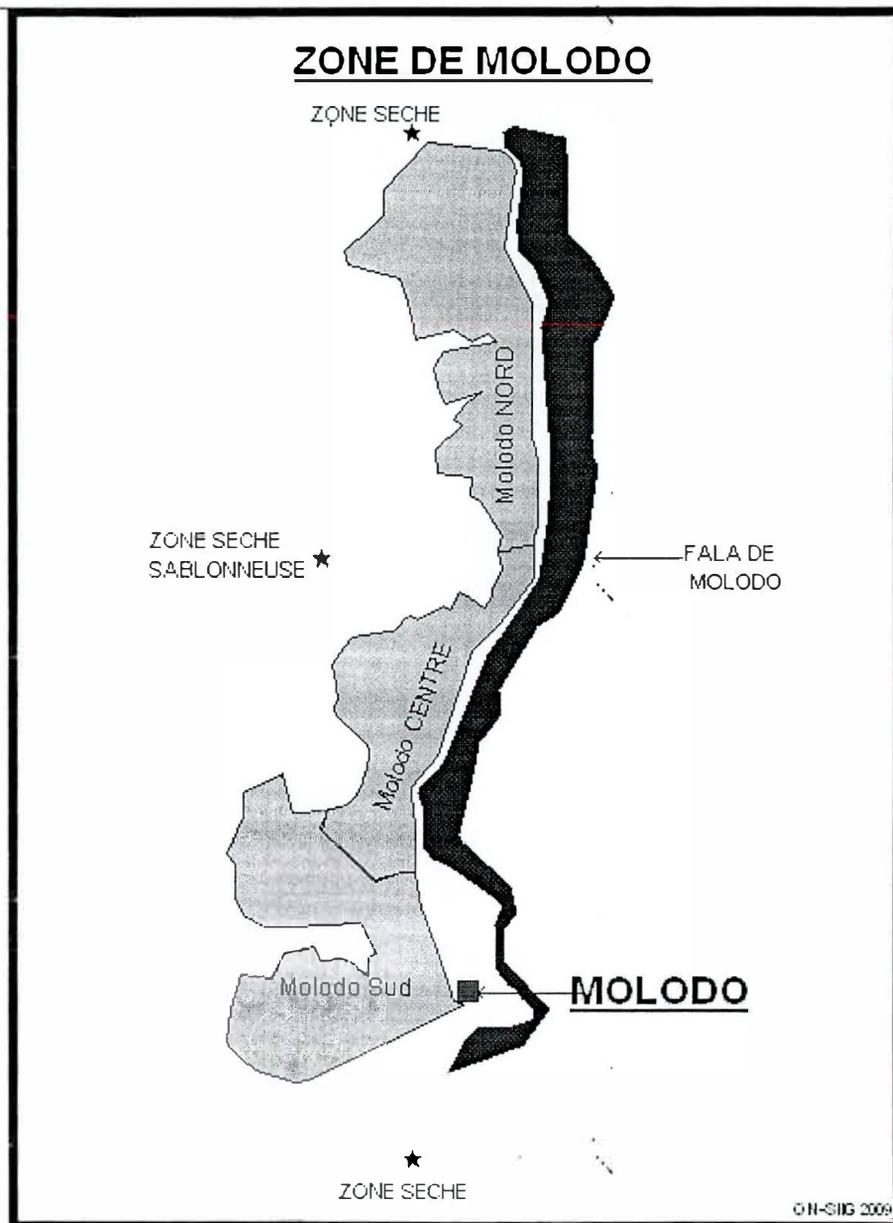
La zone du Macina est celle par laquelle les aménagements de l'Office du Niger ont commencé en 1947 avec son siège à Kologo Tomo. Elle est située dans le Delta vif du fleuve Niger et entièrement comprise dans le cercle de Macina dont elle porte le nom avec une superficie aménagée de 18 187 ha en casier et 1070 en hors casiers.

Avec une superficie totale de 18 187 ha en casier et de 1070 ha en hors casier, la zone est divisée en quatre casiers :

- Le casier de Niara 2 530 ha.
- Le casier de Kokry 8 530 ha réhabilités en partie par le programme ARPON (pays Bas)

- Le casier de Boky-wéré 3 530 ha réhabilités sur financement de l'UE
- Le casier de ké-Macina 3 560 ha aménagés sur financement de l'Etat, la BOAD et fonds koweïtien.

4.-) *La Zone de Molodo :*



Comme nous l'avons déjà dit, l'Office du Niger, depuis sa création en 1932 a mis en place un vaste réseau d'irrigation gravitaire à maîtrise totale de l'eau dans le delta intérieur

gauche du fleuve Niger. C'est dans ce cadre que débutèrent en 1942 les travaux d'aménagement de Molodo avec la main d'œuvre réquisitionnée à cet effet par l'administration coloniale. Suite donc à la suppression en 1949 de cette deuxième portion du contingent et pour pallier à la crise de main d'œuvre il a été créé en 1950 le Centre de Régie Mécanisée de Molodo (C.R.M). Ainsi commença l'exploitation en régie du riz à Quinzambougou (M2), à Médine (F2) tandis que les villages de Niamina (depuis 1945) Socourani et Molodo I constituaient la 6^{ème} unité de production de Niono.

Le C.R.M ne donnant pas des résultats escomptés et avec les difficultés financières du moment, la régie riz est progressivement supprimée à partir de 1961 pour la culture intensive du coton en colonat. Le coton lui-même pour une question de stratégie nationale laissa la place au riz en colonat à partir de 1970. (1^{ère} importation officielle de riz au Mali en 1969 pour quelques 20 000 tonnes).

La situation des aménagements à Molodo : la Zone comprend trois casiers hydrauliques dont la répartition est la suivante :

Le casier sud	= 3 572,02 ha
Le casier central.....	= 1 975,27 ha
Le casier nord.....	= <u>2 950,40 ha</u>
Total casiers.....	= 8 497,69 ha

5.-) La Zone de Mbéwani

La zone de M'Béwani est située dans le Kala supérieur et fait partie du programme d'extension des terres irriguées de l'ON. Ici, la population avait été confrontée à de multiples contraintes liées aux aléas climatiques caractérisés par un déficit pluviométrique chronique avec pour conséquence :

- La faible production des cultures sèches ;
- L'insuffisance alimentaire ;
- L'exode massif vers d'autres zones plus propices.

Cette population du Kala supérieur avait la ferme conviction que la solution la plus efficace à leurs problèmes était la création de périmètres irrigués dans leur zone.

A leur demande, et après de multiples démarches auprès des autorités de l'état, le programme d'aménagement hydro agricole de la zone du M'Béwani fut initié.

Le premier projet d'aménagement dans le périmètre de M'Béwani a démarré en 1997 avec beaucoup de contraintes inhérentes à la spécificité de la programmation initiale. Les séquences d'aménagements se poursuivent toujours au rythme des acquisitions de financements recherchés çà et là.

La source d'approvisionnement en eau du périmètre est le canal Costes Ongoïba. Les travaux ont démarré avec l'aménagement d'une première tranche de 475 ha en 1997 pour atteindre aujourd'hui 5128 ha en maîtrise totale de l'eau. Pour la réalisation de ces aménagements, le Mali a bénéficié de l'aide financière de plusieurs partenaires au développement, notamment : les Pays – Bas à travers le Programme ARPON IV ; le Japon à travers le fonds KR2 ; la BOAD et la Banque Mondiale. La spécificité de ce projet réside dans l'approche participative des exploitants aux travaux d'aménagement. Cette participation consiste à réaliser les activités ci-après dans une proportion d'environ 20% du coût total des aménagements pour un coût moyen d'environ 1 500 000 FCFA/ha. Il s'agit :

- Du défrichage ;
- Du creusement des arroseurs (réseau tertiaire d'irrigation) ;
- Du creusement des drains d'arroseurs (réseau tertiaire de drainage) ;
- Du planage de finition avec des barres niveleuses ;
- Du creusement des rigoles (réseau quaternaire mixte d'irrigation et de drainage)
- Et de la confection des diguettes de séparation.

Le contrôle de la qualité des travaux est assuré par un bureau recruté à cet effet. Pour permettre une exécution correcte des travaux paysans, un comité de pilotage est mis en place avec pour missions de :

- Donner toutes les informations sur le projet au village ;
- Jouer l'interface entre l'Office du Niger et la population ;
- Participer aux réunions de chantier ;
- Répartir les travaux à la tâche par famille ;
- Suivre les travailleurs sur le chantier.

La superficie totale aménagée de la zone à travers les différents projets est de 5 128 ha

6.- L'organisation administrative des zones de l'ON

La structure suivante est commune à toutes les zones de l'ON :

- Une Direction de zone avec un secrétariat ;

- Une cellule Suivi Évaluation rattachée à la Direction de zone ;
- Un service Administratif et financier avec ses composantes (une comptabilité, une caisse, une section administrative et un secrétariat) ;
- Un service conseil Rural : il comprend deux volets : Vulgarisation agricole ; Promotion des organisations paysannes.

B.- Le cadre conceptuel

L'analyse de ce contexte nous commande d'apporter des précisions d'ordre terminologique nécessaires à la compréhension du travail de recherche et aux résultats auxquels on aspire au bout du compte. Quatre concepts fondamentaux, qui sont du reste les mots clés du sujet de recherche, méritent d'être définis. Ce sont respectivement : accès, terre, foncier et sécurisation.

Le terme « accès » vient du latin *accessus* qui veut dire arrivée. C'est « le processus dans lequel des personnes, individuellement ou collectivement, gagnent des droits, des possibilités et de la sécurité pour occuper et utiliser la terre »⁶. Dans le glossaire d'une étude de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le terme veut dire la « capacité d'utiliser un terrain et d'autres ressources naturelles (p. ex. pâturages, exploitation de cultures de subsistance, ramassage de produits forestiers d'importance mineure, etc.), de disposer des ressources (droit de déterminer le mode d'utilisation des ressources et de profiter financièrement de la vente des cultures, etc.) et de transférer les droits de propriété pour profiter de toute autre possibilité (p. ex. pour vendre un terrain ou l'utiliser comme garantie pour un emprunt, pour le transmettre par voie de redistribution intracommunautaire ou d'héritage, etc.)⁷. Ces définitions laissent apparaître un concept vague, mais qui désigne tous les mécanismes mis en place par une autorité publique afin de garantir certains droits sur une terre à un exploitant agricole.

Le terme « terre » n'est pas défini de façon satisfaisante. Pour le Professeur Samba Traoré de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal, « le foncier est constitué à la fois par la terre et les ressources naturelles qui y sont directement attachées et l'ensemble des relations entre individus, groupes pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources. Ces relations englobaient à la fois des règles et des principes de la maîtrise, d'appropriation et d'usage de la terre ainsi que les contextes institutionnels et relationnels qui déterminent la

⁶http://www.ritimo.org/dossiers_thematiques/agriculture/acces_terre/acces_terre_intro_actualite.html.

⁷ FAO. Le régime foncier et le développement rural, in FAO Études sur les régimes fonciers, Rome 200 3, p.49.

mise en œuvre de ces principes. On devrait donc parler dans cette optique de foncier agricole, de foncier pastoral, de foncier pour l'habitat, et d'un foncier halieutique... »⁸. Il désigne aussi « tout ce qui a rapport avec un fonds de terre bâti ou non bâti »⁹.

Dans le langage courant, « terre » et « foncier » sont synonymes. Les deux définitions montrent que le terme « foncier » est générique en ce qu'il englobe aussi la signification « terre ». C'est pourquoi, dans le cadre de la présente étude, les deux termes seront utilisés indifféremment pour exprimer une vision plus large.

La sécurisation est l' « assurance que les droits fonciers d'une personne seront protégés. Les personnes dont la sécurité de jouissance est précaire sont exposées au risque de voir leurs droits menacés par des revendications concurrentes et même celui de les perdre suite à une expulsion. Elle peut prendre des formes variables selon le contexte : les investissements qui ne peuvent devenir rentables qu'après une longue période nécessitent une sécurité de jouissance de durée appropriée »¹⁰. Ainsi, nous pouvons dire que l'insécurité foncière, n'est qu'une situation dans laquelle le statut de l'occupant d'un fonds n'est pas juridiquement précisé car ne se trouvant en possession d'aucune pièce légale. L'insécurité foncière est une source d'inexplicables conflits et un frein à l'investissement et au développement du marché hypothécaire. Elle fait peser en plus une menace permanente sur les occupants.

Selon la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du Mali, « la politique foncière a pour objet la sécurisation des exploitations et des exploitants Agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources »¹¹.

C'est bien dans le cadre de la sécurisation foncière qu'est intervenue la restructuration de l'Office du Niger en 1994. Quelques uns des grands traits de ces réformes ont été les suivants : (i) la libéralisation de la commercialisation du riz paddy et la suppression de la police économique, (ii) la sécurisation foncière avec la mise en place d'un permis d'exploitation agricole (PEA), (iii) la signature d'un accord tripartite État-ON-Exploitants. Une des conséquences directes de la restructuration a été l'émergence d'un large éventail diversifié de services offerts par des prestataires privés et couvrant les besoins liés à l'approvisionnement en intrants, la transformation et la commercialisation.

⁸ Traoré S., Cours de droit foncier, Université Gaston Berger de Saint-Louis (U.G.B) du Sénégal, deuxième année Sciences Juridiques, année académique 2006. Voir aussi Camara B. « Evolution des systèmes fonciers au Mali : le cas du bassin cotonnier de Mali sud— Office du Niger Zone CMDT », Thèse de Doctorat d'Etat en Histoire du Droit et des Institutions, Université Gaston Berger de Saint Louis du Sénégal, 2009.

⁹ Tchampegni R., Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun, thèse de doctorat, Université de Nantes, Faculté de droit et sciences politiques, Année 2008, p.18.

¹⁰ FAO, Le régime foncier et le développement rural, in FAO Etudes sur les régimes fonciers, Rome 2003, p.49.

¹¹ Article 75 de la LOA.

Cette sécurisation passe par des opérations de « titrisation », c'est-à-dire par la matérialisation par l'autorité publique d'un droit (de jouissance ou de propriété) sur un espace foncier au profit d'une personne (physique ou morale) ou d'une collectivité avec inscription dans un registre public.

L'actualité du contexte nous oblige à tenir compte de l'existence d'un autre vocabulaire lié au foncier comme « main basse sur la terre »¹², « accaparement des terres »¹³ ou « *land-grabbing* » en anglais¹⁴, « grande braderie des terres agricoles »¹⁵ « course au foncier »¹⁶ « ruée sur les terres »¹⁷ qui, même s'il exprime un processus d'acquisition, a une connotation péjorative en ce qu'il implique une idée de spéculation sur les terres d'autrui¹⁸.

C.- Le contexte et la problématique de l'étude

C'est après plus de 30 ans de déficit économique (1961-1994) que l'Office du Niger, restructuré, devient enfin un Établissement Public à caractère Commercial (EPIC) en 1994. Il est placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche. Cette restructuration s'inscrit dans la logique de la libéralisation de l'économie et du transfert de responsabilité de l'État vers les acteurs privés. Dans le cas de l'Office du Niger, cette réorientation s'est traduite par un recentrage de ses missions.

Ces missions s'articulent dans le cadre de la mise en valeur et du développement du Delta central du fleuve Niger autour de la gestion des eaux et de la maintenance des aménagements. Dans le cadre du contrat de concession de service public, elle intègre la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les études et le contrôle des travaux, l'entretien des

¹² GRAIN. Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière, octobre 2008, <http://www.grain.org/briefings/?id=213>.

¹³ Troy B., Office du Niger : quelles réalités entre accaparement des terres et développement agricole ? Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde (note), août 2010. Grain, L'accaparement des terres de rizières met en péril la souveraineté alimentaire de l'Afrique. janvier 2009 ; http://www.grain.org/articles_files/atg-19-fr.pdf.

¹⁴ Baxter J., Understanding land investment deals in Africa. Country report: Mali sous la direction de Frederic Mousseau & Granate Sosnoff, The Oakland Institute 2011. www.oaklandinstitute.org, p.4. Référence sera faite à cette étude comme Etude de l'Oakland Institute.

¹⁵ Audibert D. et al. Ibid.

¹⁶ La course au foncier, compte rendu de la table ronde organisée à l'occasion de l'assemblée générale d'Afdi - jeudi 25 juin 2009, www.afdi-opa.org.

¹⁷ Nouwligbèto F. Ibid.

¹⁸ De Leener J., L'accaparabilité des terres. Une investigation dans le Macina, Office du Niger, Mali, Mémoire de Master en Sciences Politiques, Université Catholique de Louvain (Belgique), Ecole des Sciences Politiques et sociales. Juin 2011, pp.15-16.

infrastructures primaires, la gérance des terres, le conseil rural et l'assistance aux exploitants des terres aménagées dans leur approvisionnement en intrants et matériels agricoles.¹⁹

À l'Office du Niger, c'est le Décret de gérance de 1996 et son Arrêté d'application qui régissent la gestion des terres et de l'eau. Le Décret prévoit divers modes de tenures possibles des terres irriguées. L'État a délégué la gestion de ces terres à l'Office du Niger qui est une entreprise d'État.²⁰ Les transactions de terres se font selon un contrat au sens moderne du mot entre la partie qui sollicite et l'ON. Le contrat, selon l'article 21 du régime général des obligations, « est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ». À l'Office du Niger, l'acquisition des parcelles sur les terres aménagées va d'une lettre d'attribution au permis d'exploitation selon la taille de l'exploitation. C'est ainsi que le décret de gérance précise que l'occupation des terres en gérance à l'ON se fait en vertu de l'un des modes de tenure suivants : le Contrat Annuel d'Exploitation (CAE), le Permis d'Exploitation Agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation.²¹ Il existe des spécificités propres à chacun de ces modes de tenure foncière qui mérite d'être analysées dans le cadre de la gestion foncière.

L'existence de ces différentes catégories de contrats montre la diversité des catégories de paysans à l'ON. Depuis la colonisation, des familles ayant passé par toutes les étapes d'évaluation exigées par les contrats et déclarées éligibles pour la détention définitive de parcelles de culture ne sont pas le plus souvent mises dans leur droit.²²

Par ailleurs, à la fin des années 1990, la pression foncière accrue et les moyens limités de l'État ont contribué à faire de l'approche participative une stratégie majeure des politiques d'aménagement des terres à l'ON (zone de M'héwani). Ainsi, nous assistons à la mobilisation massive des paysans pour participer aux travaux de défrichement des terrains, de creusement des arroseurs, des drains d'arroseurs (réseau tertiaire et drainage), le planage de finition avec les barres niveleuses, le creusement des rigoles (réseau quaternaire mixte d'irrigation et de drainage), la confection des diguettes de séparation, le désherbage et le nettoyage des bassins. Il est noté que d'autres acteurs importants participent fortement à l'aménagement des terres.

De ce constat découlent les questions de recherches suivantes :

¹⁹ Ministère de l'Agriculture, site officiel : Office du Niger, sur Web. : http://www.maliagriculture.org/services_tech/Office%20du%20Niger/page-ON.html

²⁰ Article 10 du décret N° 96 — 188 /P-RM portant Organisation de la Gérance des Terres Affectées à l'Office du Niger.

²¹ Ibid. Art. 19.

²² Camara B. 2009. Ibid.

- Comment accède-t-on aujourd'hui à la terre à l'ON ?
- Quelle signification les modes d'accès à l'ON prennent-ils pour les paysans ?
- Que représentent les différents types de contrats signés entre l'ON et les paysans aux yeux des institutions de financement octroyant des crédits ?
- Quels sont les problèmes inhérents à l'accès à la terre à l'ON et comment sont-ils gérés ?
- Quels sont la valeur et les intérêts juridiques des différentes formes de contrats d'accès à la terre à l'ON ?

1- Les objectifs de l'étude :

La présente étude se propose de manière générale, à travers des cas concrets, d'analyser les problèmes liés à la gestion du foncier à l'ON.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- déterminer les modes d'accès à la terre à l'ON ;
- analyser la signification de ces différents modes d'accès à la terre pour les paysans de l'ON ;
- montrer les attitudes des institutions face à la garantie que représentent les contrats signés entre l'ON et les paysans ;
- décrire les obstacles majeurs de l'accès à la terre à l'ON ?
- faire ressortir la valeur juridique et les intérêts des différentes formes de contrat en vigueur à l'ON ;
- faire des propositions en vue de créer les meilleures conditions d'accès à la terre à l'ON.

2- Les cibles de la recherche :

Les cibles sont : les paysans (exploitations agricoles familiales et individuelles) ; les associations et regroupements de paysans (syndicats : le SCAON, les OP, les GIE, les jeunes, etc.) ; les banques concernées et les entreprises de microcrédit ; le Ministère de l'Agriculture ; l'Office du Niger (les Directions, les Comités Paritaires de Gestion des Terres, les Comités

Paritaires d'Entretien du Réseau Hydraulique Tertiaire); les Mairies ; les Préfectures et les Sous-préfectures ; les Tribunaux et toute personne susceptible d'informer.

3- La méthodologie :

a.) Accès aux sources :

Pour retracer l'évolution des relations juridiques entre l'ON et les exploitants, il convient de consulter les archives nationales à Bamako, ainsi que les archives de l'ON à Ségou. Nous allons également nous intéresser aux documents, rapports des centres de documentation des différentes zones de l'Office du Niger dans lesquelles les enquêtes vont être menées. Nous utiliserons également des sources documentaires personnelles trouvées en possession des exploitants. Concernant les archives nationales et les archives de l'ON à Ségou, des lettres d'autorisation d'accès aux documents vont être adressées à ces structures.

Au Ministère de l'agriculture, nous examinerons les conclusions du forum sur les états généraux du foncier au Mali.

Pour l'accès au crédit, les sources documentaires de la Banque Nationale pour le Développement de l'Agriculture (BNDA) seront consultées.

Des personnes physiques ou morales possédant de grandes surfaces de terre à l'ON sont répertoriées et les consultations vont commencer.

Des contacts sont noués au Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé du développement intégré de la Zone Office du Niger pour mieux cerner la politique menée par les pouvoirs publics dans cette région.

b.) Contacts des personnes et des entreprises :

Nous avons répertorié les différentes entreprises et organisations paysannes, leurs leaders et membres pouvant participer à l'enquête. D'autres personnes ressources sont identifiées dans les zones d'enquêtes. L'objectif est de retracer avec elles leur cycle de vie pour apprendre davantage sur le vécu personnel à propos de l'accès à la terre à l'on, de l'utilisation de la terre ainsi que des défis qui y sont liés.

Les autorités des collectivités décentralisées de la zone ON sont mises à contribution afin de dégager leur rôle dans la politique de l'ON.

Jusqu'à récemment, vers les années 1990, l'ON n'a bénéficié que des seuls investissements de l'Etat malien avec l'appui des bailleurs de fonds qui ont permis

d'aménager seulement 65 000 ha en riz et 5000 ha de canne à sucre. En dépit des mesures incitatives prises dans les années 1990 par le gouvernement malien, le rythme d'extension des surfaces demeurait largement en deçà des espérances. En effet, les quelques actions d'aménagement participatif initiées seulement à partir de 1997 et la signature de baux entre une vingtaine de privés et l'entreprise Office du Niger n'ont guère modifié de façon sensible ce rythme. Dans le nouveau contexte d'intégration sous-régionale, la zone de l'ON se confirme d'avantage comme le meilleur pôle de développement de l'agriculture malienne dans l'optique de conquérir les marchés sous-régionaux.

L'extension des superficies aménagées que cela exige a nécessité des sources de financement autres que celles traditionnelles. C'est fort de ce constat que l'ON a initié en 2001, une étude qui permette d'informer les investisseurs privés et étrangers sur les nombreuses opportunités d'affaires dans la région. C'est suite à ce travail de marketing que dans la décennie 2000, plusieurs investisseurs nationaux et étrangers sont venus à l'Office du Niger pour avoir des titres d'exploitation de milliers d'hectares.²³ Cette ruée sur les terres de l'ON a posé des problèmes d'accès à la terre et de sécurité foncière dans cette région. Mais avant d'analyser la récurrence des problèmes de sécurité foncière à l'ON (II), nous allons d'abord essayer de faire une brève incursion dans l'historique des politiques agricole du Mali en général et de l'ON en particulier tout en analysant les conditions d'accès à la terre (I).

²³ Depuis 2002, l'ON a adopté une politique de promotion des investissements. Voir le rapport d'exécution du Contrat Plan (2002-2004) Etat, ON et exploitants agricoles, exercice 2002 du mois d'avril 2003. En ligne 26/09/2012 : www.office-du-niger.org.ml/intranet/index.php?option...

I.- Les politiques agricoles du Mali et les conditions d'accès à la terre à l'Office du Niger

De 1960 à maintenant, le Mali a connu plusieurs politiques agricoles et la région de l'Office du Niger (ON) a pris une part importante de ces politiques car elle constitue la région la plus inondée et la plus prometteuse en matière de développement du pays. Si cette région était gérée selon les traditions avant l'avènement de la colonisation, après l'indépendance, ce sont les principes de gestion domaniale du droit français²⁴ qui ont régi le domaine national du Mali en général et les terres affectées à l'ON en particulier. Ces principes ont déterminé les différentes politiques agricoles adoptées par le Mali (A) et les conditions d'accès à la terre à l'ON (B).

A.- Les politiques agricoles et foncières du Mali indépendant²⁵

Au Soudan français, le monde rural colonial se caractérisait par sa structure dualiste : les concessions coloniales peu nombreuses mais souvent imposantes mettant des techniques agricoles modernes au service de cultures d'exportation fondées sur le droit écrit, voisinaient avec les paysanneries indigènes très largement majoritaires en nombre dont toute l'activité était sous tendue par les coutumes, pratiquant surtout l'agriculture itinérante et vivrière ou un élevage dont l'importance numérique était le seul critère d'appréciation. Les diverses tentatives d'encadrement du monde rural, que ce soit technique par la création de sociétés indigènes de Prévoyance, ou financière comme le Crédit agricole mutuel ont toutes échoué à cause de la pesanteur sociologique des coutumes.²⁶

Pendant la Seconde guerre mondiale, le Mali s'était vu attribuer par la Métropole le rôle de pourvoyeur des autres colonies en produits vivriers. En 1954, selon Robert Izaure Président de la Chambre de Commerce de Bamako (CCB) cité par Coulibaly C., « *pendant les dures années de la dernière conflagration mondiale, le Soudan a montré notamment qu'il pouvait aider ses voisins à subsister pour que ceux-ci puissent s'adonner entièrement à la*

²⁴ Décret du 1935 sur les terres vacantes et sans maître ; Décret 55-580 du 20 Mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale française ; le Code Domanial et Foncier de 1986 relu en 2000 et 2002 ; Loi 06-045 du 05 Septembre 2006 portant Loi d'Orientation Agricole.

²⁵ Certaines sections de ce travail sont issues de la thèse de doctorat d'Etat de Camara B. soutenue en décembre 2009 : « *Evolution des Systèmes foncières au Mali : cas du bassin cotonnier de Mali sud— Office du Niger et Zones CMDT* ». UFR Sciences Juridiques et Politiques (SJP), Université Gaston Berger de Saint Louis du Sénégal.

²⁶ Ibid.

production des corps gras pour l'économie de guerre. Ce qui s'est accompli à cette époque sans moyen, doit pouvoir l'être encore aujourd'hui par l'éducation des paysans indigènes et la vulgarisation des méthodes modernes. »²⁷ Malheureusement, les espoirs du Président de la CCB ne seront pas atteints car au moment de la guerre, c'était sous le travail forcé que l'industrie coloniale fonctionnait. Après l'émancipation et l'éducation des paysans, la vulgarisation des méthodes modernes, les paysans étaient devenus difficilement maniables.

A l'époque, le changement des mentalités et des méthodes de production était difficile. Et selon Coulibaly, le mythe, concernant le Mali n'a pas été atteint et avait même déjà été qualifié « d'espoir chimérique » en 1938 par un autre Président de Chambre de Commerce, celui de Dakar qui s'élevait contre les tentatives coûteuses pour transformer la région nigérienne du Mali en grenier d'abondance.

Toujours selon Coulibaly, la politique agricole du Mali sera toujours traversée par les deux mythes ci-dessus mentionnés. Chaque régime favorisera l'un ou l'autre suivant ses objectifs propres. Il serait même arrivé qu'un même projet de développement puise la justification de son entreprise dans l'un puis dans l'autre : le cas de l'Office du Niger. Son promoteur Béline écrivait en 1922 que le coton produit dans cette région devra permettre « l'affranchissement de l'industrie française de l'étranger » puisque la France importait par an 280 000 tonnes. Dix ans après, en 1932 son slogan, concernant l'ON était : la « création d'un îlot de prospérité, lutte contre la famine, politique des ventres pleins ».

Après l'indépendance, le régime socialiste de l'US RDA avec sa politique foncière de collectivisation, les abus de certains fonctionnaires ou militants du Parti, le détournement des produits des champs collectifs et le manque de motivation de la part de la population rurale pour soutenir l'entreprise, a aussi lamentablement échoué. C'est ce dernier échec qui conduisit au coup d'État de 1968. [...] La politique de retour à la terre adoptée par le pouvoir s'est d'abord adressée aux chômeurs, puis aux commerçants en 1963, et aux jeunes diplômés sans perspectives de travailler à partir de 1966. L'organisation de toute cette main-d'œuvre se faisait autour soit de villages coopératifs pour les citadins qui retournaient à la terre, soit de champs collectifs qui avaient été instaurés dans chaque village.²⁸ C'est suite à l'échec de la politique agricole de la première république qu'un coup d'Etat est survenu en 1968.

Bien que le coup d'Etat qui a mis fin au régime « socialiste » ait eu lieu en 1968, les modifications importantes pour l'Office du Niger en matière de politique agricole ne furent introduites qu'à partir de 1970. Les militaires arrivés au pouvoir font de l'Office du Niger une

²⁷ Coulibaly C. 1997. Ibid.

²⁸ Ibid.

priorité du développement rural. Car pour eux, il faut produire du riz à bas prix pour nourrir les villes. Le Mali importe du riz depuis 1965. Abandonnant les options socialistes (champs collectivisés, coopératives avec des fonctions seulement économiques et plus politiques, etc.), prenant des mesures pour favoriser la production (abandon du coton, extension des superficies, moyens budgétaires importants) tout en maintenant ou en complétant des mesures autoritaires pour contrôler les paysans et les filières (police économique, obligation de vente, statut du paysan précaire, etc.), le nouveau pouvoir obtiendra des résultats certains.

A partir de 1970 jusqu'en 1980, à l'ON, le retour à l'exploitation familiale individuelle a été encouragé par l'État qui essayait d'orienter l'effort essentiel vers la monoculture du riz en renforçant ses structures de contrôle de la production paysanne. L'ON a accru sa production pendant les terribles années de sécheresse, permettant à des populations venues du Nord de survivre. Un record de production rizicole a été atteint en 1978 avec plus de 100 000 tonnes mais il sera de courte durée et la production va à nouveau chuter. La situation des paysans va se dégrader en même temps que la dégradation de l'aménagement, le faible niveau des prix du riz et l'endettement de l'OPAM (Office des produits agricoles du Mali) vis-à-vis de l'Office du Niger.

A partir de 1981, il y a eu la libéralisation du commerce des céréales sous la double pression des sources extérieures de financement et des paysans eux-mêmes. C'est l'époque de la libéralisation et de la réhabilitation. Au début des années 80, les aménagements étaient dans un état de dégradation avancé, la situation économique et sociale des paysans était inférieure à la situation de l'avant indépendance.²⁹ L'aide de la coopération internationale fut orientée vers la réhabilitation des infrastructures et des rizières pour renforcer ou intensifier la production de riz.

En 1984, la priorité a été donnée à la consolidation de l'existant pour atteindre des objectifs d'autosuffisance alimentaire. Il y a eu un changement progressif dans les options économiques et des mesures économiques et institutionnelles furent prises pour relancer la production : un vaste programme de restructuration de l'ON a été entrepris par le gouvernement malien dans le cadre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Ces réformes économiques entamées ont abouti en 1994 au Nouvel Office du Niger désengagé de l'usinage du riz, des travaux d'aménagement et de gestion du crédit et des fonctions connexes dont notamment le battage, la commercialisation et la production de la semence. Les nouvelles fonctions du Nouvel ON ont été recentrées autour du Conseil Rural et

²⁹ Schreyger E. 2002

l'assistance aux exploitants agricoles dans l'approvisionnement en intrants et matériels agricoles, la maîtrise d'ouvrage délégué et la gestion de l'eau.³⁰ Le ton a été donné par les populations du Kala Supérieur (Mbéwani) qui ont promis de participer aux travaux d'aménagement dès que l'eau traversera le goudron. Ce fut le départ de l'approche « aménagement participatif » et l'ouverture d'une piste pour la réduction du coût des aménagements surtout dans une conjoncture où les financements publics s'amenuisaient.³¹

La « police économique » fut abolie et les producteurs furent responsabilisés avec la mise en place d'Associations Villageoises (AV) ; le relèvement du prix administré du paddy ; la libéralisation du commerce du paddy est appliquée en 1986 ; et la signature du premier contrat plan entre l'Etat, l'Office du Niger et les Exploitants Agricoles fut signé fin 1995. Et contrairement au cas des autres pays de la sous région, la dévaluation du Franc CFA en 1994 a amélioré la rentabilité et la compétitivité de la filière rizicole locale du Mali.³² A partir des années 1980, les nouvelles pratiques des exploitations familiales va permettre à l'ON d'avoir des résultats spectaculaires qui vont améliorer la situation des paysans car ceux qui obtiennent de meilleurs résultats peuvent investir dans de nouvelles activités pour se moderniser. Ces activités sont généralement en aval de la production et sont essentiellement battage et décorticage des grains de riz et la commercialisation. Nous assistons aussi à l'apparition de petites motorisations, du transport etc. Vers 1988-89, le Projet Retail a aussi aidé certaines Associations Villageoises ou Tons à opérer des achats groupés d'engrais après appel d'offre auprès de fournisseurs privés, et de bœufs de labour auprès de coopératives d'éleveurs d'autres régions. Contrairement aux années de la colonisation et du régime socialiste, il y a une meilleure efficacité hydraulique et une plus grande liberté individuelle familiale qui se sont traduites par une meilleure efficacité économique.

Mais ce succès de l'ON a emmené d'autres problèmes qui contribuent à ralentir sa dynamique de développement car nous assistons à l'accroissement rapide de la population alors que les espaces aménagés sont limités. Cette croissance démographique ajoutée à certaines actions de l'Office comme les évictions font que la situation des paysans se dégrade.

Jusqu'ici, depuis les années 1930 aucun des différents programmes de développement agricole à part la période des années 1980 que nous venons d'aborder (qui n'a pas d'ailleurs duré) n'a atteint ses objectifs. Les différents Plans se sont avérés tous ineffectifs et n'ont pas atteint les objectifs escomptés. Ces dernières années, de nouvelles politiques de

³⁰ Ibid.

³¹ Rapport de l'ON, 2010.

³² Mendez del Villar et al. 1995 ; Mariko et al. 1999.

développement de la culture du riz sont en voie d'exécution et ne sont pas encore au stade d'évaluation.

B.- Les conditions d'accès à la terre à l'Office du Niger³³

Avant d'aborder les conditions d'accès à la terre à l'ON, il est important d'analyser brièvement le régime de la propriété des terres au Mali conformément aux dispositions du Code domaniale et foncier (CDF) de 2000. Ce régime s'articule autour du droit de la propriété et l'immatriculation des biens immeubles. L'article 87 stipule que « *Sont applicables aux immeubles immatriculés et aux droits réels qui s'y rapportent, les dispositions des lois et règlements.* » L'article 88 de rappeler qu'au Mali, sont immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent. Ainsi, selon les mêmes dispositions, les droits réels immobiliers sont : la propriété des biens immeubles, l'usufruit des mêmes biens, les droits d'usage et d'habitation, l'emphytéose, le droit de superficie, les servitudes ou services fonciers, l'antichrèse, les privilèges et hypothèques.³⁴ Le code dispose aussi que les droits réels énumérés ci-dessus ne se conservent et ne produisent effet à l'égard des tiers que quand ils ont été rendus publics et inscrits au titre foncier sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions.³⁵

Il est signalé que la prescription ne peut, en aucun cas, constituer un mode d'acquisition de droits réels sur des immeubles immatriculés ou de libération des charges grevant les mêmes immeubles. Toutefois, seront considérés comme vacants et incorporés au domaine de l'État par décision de l'autorité compétente, sans que les propriétaires puissent prétendre à une indemnité quelconque, tout immeuble immatriculé, bâti ou non, en zone rurale comme en zone urbaine, abandonné pendant trente années consécutives par son propriétaire ; et tout immeuble immatriculé, bâti ou non, en zone rurale comme urbaine, acquis depuis trente ans ou plus et dont la mise en valeur est inexistante ou insuffisante.³⁶

C'est le service de la conservation foncière, gestionnaire du régime de la propriété qui assure aux titulaires la garantie des droits réels soumis à publicité qu'ils possèdent sur les immeubles relevant du régime de l'immatriculation. Cette garantie est obtenue au moyen de la publication dans les livres fonciers, à un compte particulier ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits, ladite

³³ Voir Camara Bakary, 2009. Ibid.

³⁴ Article 88.

³⁵ Article 89.

³⁶ Article 131 à 137 du Code domaniale et foncier.

publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers. Pour permettre cette publication, les immeubles doivent avoir été immatriculés sur les livres fonciers, à la suite d'une procédure spéciale permettant la révélation de tous droits réels déjà constitués. L'immatriculation est toujours demandée au nom de l'Etat par le chef de service des Domaines³⁷.

Par contre, les constitutions, transferts et radiations de droits réels sont publiés à la demande des titulaires de ces droits. Les actes constatant lesdits transferts, constitutions ou radiations sont passés sous forme authentique ou sous seing privé. L'immatriculation est obligatoire avant toute attribution de terres par l'Etat³⁸. Toutefois, les terrains ruraux peuvent être attribués sous forme de concessions rurales sans immatriculation préalable comme indiqué plus haut pour les immeubles urbains. Celle-ci interviendra obligatoirement lors de la transformation de la concession rurale en titre foncier. L'immatriculation est définitive, aucun immeuble immatriculé ne peut être replacé sous son régime juridique antérieur.

Le régime de la propriété des terres du CDF nous montre, comme démontrer plus haut, qu'au Mali, la politique foncière, surtout rurale, a pour objet la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources³⁹. Pour ce faire, l'Etat procède en collaboration avec les collectivités territoriales et les Chambres d'agriculture, à l'inventaire des us et coutumes en matière foncière par région, zone agro-écologique ou socioculturelle. Cet inventaire qui vise la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres fait l'objet d'une validation par les parties concernées. Les droits coutumiers sont reconnus dans les conditions fixées par les textes en vigueur.

Comme nous l'avons déjà mis en exergue plus haut, c'est sur la base du régime de propriété des domaines nationaux que le décret de gérance de l'ON est élaboré pour non seulement assurer une meilleure gestion des terres irriguées mais aussi aménager celles qui ne le sont pas dans le bassin du fleuve Niger. Après l'échec des tentatives d'aménagements, et depuis la restructuration de l'ON en 1994, l'Etat a compris qu'il ne pouvait plus continuer à financer seul les travaux de réhabilitation et d'extension des superficies. C'est pourquoi, comme nous l'avons dit plus haut, la possibilité a été donnée à des bénéficiaires à Mbéwani de participer aux travaux d'aménagement. L'accès à la terre est non seulement ouvert aux

³⁷ Article 74 du Code domanial et foncier.

³⁸ Idem. Article 75.

³⁹ Art75 de la loi d'orientation Agricole

maliens, mais aussi aux étrangers pourvu que les intéressés disposent de moyens leur permettant de financer l'aménagement et la mise en valeur des parcelles qui leurs auront été attribuées.

Pour atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaire à long terme, l'Etat a entrepris une politique d'incitation des privés à l'installation en Zone ON. A travers une politique nationale de l'irrigation privée, à coté des modes d'octroi des parcelles déterminés par le décret de gérance de 1996, il a défini les grands principes de participation des bénéficiaires aux coûts des aménagements. Les conditions de participation sont les suivantes :

- les périmètres communautaires destinés à sécuriser les plus vulnérables sont réalisés avec la participation directe des bénéficiaires aux travaux d'aménagement. Ceux-ci prennent en charge les travaux des aménagements terminaux (réseaux tertiaires, quaternaire et travaux parcellaires) ;
- les périmètres privés dont les coûts d'aménagement des réseaux secondaire tertiaire et des parcelles sont pris en charge par les investisseurs privés. L'intervention de l'Etat se limite uniquement à la réalisation du réseau primaire. Après l'aménagement et la mise en valeur des terres, ils pourront accéder à la propriété foncière. La reprise de la terre ne pourra intervenir que suite à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique pour les motifs suivants : 1.) les non exploitations des parcelles ; 2.) le non paiement de la redevance après mise en demeure ; 3.) le non respect des autres engagements contractuels et des dispositions du cahier des charges.⁴⁰
- les périmètres en location-vente où l'Etat réalise entièrement les aménagements sur lesquels sont installés sur la base d'un contrat de location-vente, des exploitants capables de rembourser les investissements relatifs aux travaux d'aménagement sur les réseaux secondaires et tertiaires d'irrigation et de drainage ainsi que les travaux parcellaires. L'accession à la propriété foncière n'intervient qu'à la fin du remboursement des investissements.⁴¹

Sur la base des ressources remboursées par les locataires, il devrait être constitué un fonds dont les ressources seraient réinvesties dans l'irrigation, accélérant ainsi son développement. La vision à long terme vise la constitution de sociétés de développement de

⁴⁰ Il est toutefois important de noter que les possibilités d'expropriation du fermier à la cause d'utilité publique, toute expropriation devant faire l'objet d'une juste et préalable indemnisation sont limitées par la loi.

⁴¹ Office du Niger, Service des aménagements hydrauliques et bâtiments, rapport : « Clarification des critères et modalités d'attribution des terres à l'Office du Niger », 2010.

l'irrigation avec des modes de gestion entièrement privées. Ces entreprises seraient chargées d'aménager les terres et de recouvrer les remboursements des bénéficiaires pour réinvestir dans l'irrigation.

La politique d'accès à la terre à l'ON et toutes les innovations stratégiques récentes sont basées sur les dispositions du décret de gérance de 1996. C'est ce décret de gérance et son arrêté d'application qui constituent le cadre juridique et institutionnel des régions aménagées et aménageables gérées par l'ON. Ces textes régissent la gestion des terres et de l'eau d'irrigation.⁴² Selon le décret, l'Office du Niger exécute pour le compte de l'Etat les entretiens du réseau primaire à partir d'une dotation annuelle du Budget National ; et pour son propre compte les entretiens du réseau secondaire, sur le Fonds des redevances payées par les Exploitants. L'ON veille à ce que les exploitants réalisent l'entretien des réseaux tertiaires et peut, en cas de défaillance de ceux-ci, leur affecter les coûts correspondants. En matière de gestion de l'eau, c'est une réelle décentralisation qui a été décidée en déléguant techniquement et financièrement la gestion de l'entretien aux Comités paritaires.

Le Décret prévoit divers modes de tenures possibles des terres irriguées. L'État a délégué la gestion de ces terres à l'Office du Niger qui constitue une entreprise d'État.⁴³ Les transactions des terres se font selon un contrat entre l'individu ou groupe d'individus et l'ON. Le contrat constitue « *une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose* ». ⁴⁴ Les modes d'accès à la terre à l'ON sont essentiellement basés sur deux axes principaux : le contrat annuel d'exploitation et le bail. Il est important de noter que pour les contrats annuels d'exploitation, le Décret de gérance institue pour les Exploitations Familiales (EAF), la mise en place de Comités Paritaires dans chacune des zones de l'ON. Ces comités sont : le Comité paritaire de gestion des terres (CPGT); le comité Paritaire de Gestion du Fonds d'Entretien du Réseau Hydraulique secondaire (CPGFE) ; et le Comité Paritaire de Partiteur (CPP). Par ailleurs, il est aussi institué au niveau de chaque partiteur, un Comité Paritaire d'Entretien du Réseau Hydraulique Tertiaire (CPE).⁴⁵

⁴² La restructuration de l'ON avait commencé depuis 1992 après entente entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement : un plus sept. Les bailleurs de fonds sont sept : deux multilatéraux (Banque Mondiale et Communauté Economique Européenne) et cinq bilatéraux (Coopération Néerlandaise, République Fédérale d'Allemagne (KfW), Caisse Française de Coopération, Mission Française d'Aide et de Coopération et USAID).

⁴³ Article 10 du décret N° 96- 188 / P-RM portant Organisation de la Gérance des Terres Affectées à l'Office du Niger.

⁴⁴ L'article 21 de la Loi n°87-31/AN-RM du 29 août 1987 portant Régime général des obligations au Mali.

⁴⁵ Ces organes permettent aux agriculteurs, à travers leurs représentants élus, de participer aux prises de décisions du PDG de l'ON concernant la gestion des terres (attributions, évictions, réclamations, médiations) et la gestion de l'eau (détermination et exécution du programme annuel d'entretien, médiation sur les différends au sujet des redevances, propositions de dégrèvement, examen du dossier de fixation annuelle des redevances) Les

L'Arrêté d'application du Décret de gérance détermine aussi les modalités d'attribution des parcelles aux familles qui sont assimilées à des exploitations agricoles. Selon l'Arrêté, la surface à attribuer à un candidat est une "moyenne pondérée" de 3 surfaces ; la surface en hectares correspondant à la population totale de la famille divisée par 3, la surface correspondant au nombre d'actifs multiplié par 1 hectare et la surface correspondant au nombre d'attelage de traction animale multipliée par 3 hectares.

Plus de dix ans après l'application du Décret, les critères d'attribution sont devenus inapplicables et restent essentiellement théoriques à cause de la croissance démographique et la pression foncière sur fonds de faiblesse énorme du rythme d'aménagement de nouvelles superficies qui n'est que moins de 1 500 ha/ an. La pratique actuelle, surtout avec les périmètres nouveaux d'extension comme celui de Mbéwani, aménagés grâce à la participation physique de plusieurs centaines, voire de quelques milliers de candidats, par les superficies très faibles attribuées par exploitations, est un compromis entre les besoins de subsistance et la capacité de travail, avec une légère prise en compte de l'équipement disponible pour l'Exploitant. La situation de Mbéwani constitue aussi un échec car les exploitants n'ont pas la capacité matérielle de mettre en valeur les périmètres qui leur ont été attribués.

Il ressort des investigations que le métayage est rarement pratiqué dans les communes de Macina et celle de Kokry toutes situées dans la zone ON. Mais il serait fréquent dans la zone de Niono. L'acquisition des parcelles sur ces terres aménagées varie d'une lettre d'attribution au permis d'exploitation, et selon la taille de l'exploitation. C'est ainsi que le décret de gérance précise que l'occupation des terres en gérance à l'ON se fait en vertu de l'un des modes de tenure suivants : le Contrat Annuel d'Exploitation (CEA), le Permis d'Exploitation Agricole (PEA), Le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation.⁴⁶ Il existe des spécificités entre chacun de ces modes de tenure foncière. Nous analyserons d'abord le bail d'habitation, le bail emphytéotique et le bail ordinaire avant d'aborder le contrat annuel d'exploitation et le permis d'exploitation.

1- Le contrat Annuel d'Exploitation et le Permis d'Exploitation Agricole

Le permis d'exploitation et le contrat annuel d'exploitation sont octroyés sur les terres aménagées.

charges d'entretien du réseau hydraulique (que l'Etat a confié à l'Office du Niger) sont réparties entre l'Etat (Barrage, ouvrages annexes et tout le réseau primaire), l'Office du Niger (réseaux secondaires: distributeurs, partiteurs) et les Exploitants (réseaux tertiaires).

⁴⁶ Ibid. Art. 19.

Le Contrat Annuel d'Exploitation (CAE)

Le Contrat d'Exploitation Annuel constitue le premier contrat d'attribution des terres à l'ON. C'est le contrat par lequel l'Office attribue à une personne physique ou morale une parcelle irriguée en casier ou en hors casier pour la culture du riz. Il n'est fait aucune distinction entre homme et femme en ce qui concerne les exploitants. L'exploitant peut en outre bénéficier, à sa demande et en fonction des disponibilités des terres, d'une parcelle aux fins d'exploitation maraîchère ou fruitière. Le CAE est tacitement renouvelable. Il peut être dénoncé par l'une ou l'autre des parties après un préavis de 3 mois au moins avant la fin de la campagne. Le titulaire du CAE doit exploiter régulièrement et entretenir les parcelles qui lui sont attribuées. Il doit en outre entretenir régulièrement et correctement la portion du réseau hydraulique desservant son exploitation. L'ON peut, en cas d'urgence, et après mise en demeure de l'exploitant, faire exécuter en ses lieux et places les travaux et prestations lui incombant normalement et dont la non-exécution en temps opportun risque de compromettre les récoltes, nuire à la santé du bétail, abrégier la durée d'utilisation des installations, des aménagements et ouvrages hydrauliques et porter atteinte à la fertilité et à la productivité des terres. L'exploitant titulaire du CAE est soumis au paiement d'une redevance en espèces assise sur la superficie des parcelles attribuées et tenant compte de la qualité d'aménagement des terres.⁴⁷

Théoriquement, le non respect des obligations relatives à l'entretien du réseau hydraulique ainsi que le non paiement de la redevance sont sanctionnés par la résiliation du CAE. Le titulaire d'un CAE est soumis aux obligations et servitudes définies par le décret de gérance de l'Office du Niger. Dans la pratique les insuffisances liées à l'entretien du réseau hydraulique est rarement un motif d'évincement des exploitants. Cette souplesse est liée à plusieurs raisons : manque de moyens des exploitants, non réhabilitation de certaine zone, résistance de certaines organisations paysannes etc.

Le Permis d'Exploitation Agricole (PEA)

Le permis d'exploitation agricole constitue un droit de jouissance à durée indéterminée sur les terres attribuées suite à un CAE. Il est accordé obligatoirement par l'ON à l'exploitant titulaire d'un CAE qui a prouvé sa capacité de répondre aux normes d'intensification de la production et au respect de toutes les obligations contractuelles. Le PEA confère à son titulaire un droit de jouissance à durée indéterminée sur les terres qui lui sont

⁴⁷ Ibid. Art. 20 ; 21 ; 22 ; 23 ; 24 ; 25.

attribuées. Les droits dont jouit le titulaire d'un PEA sont transmissibles au conjoint (e), à un descendant ou à un collatéral reconnu suivant les us et coutumes, ayant participé à l'exploitation desdites terres. La transmission des droits de jouissance est subordonnée au respect, par le bénéficiaire, de toutes les obligations contractuelles. Le PEA ne peut faire l'objet d'un partage qu'avec l'accord de l'ON. Il est accordé sur les terres réaménagées ou réhabilitées et les terres nouvellement aménagées. Toutefois, dans les zones non réaménagées ou non réhabilitées, l'exploitant qui remplit les conditions requises pour le bénéfice d'un PEA, peut l'obtenir, à titre provisoire. Après le réaménagement ou la réhabilitation du domaine, la réallocation des terres se fait en application des normes d'attribution des terres.

L'exploitant se trouvant dans une situation de réduction de la superficie de son domaine d'exploitation a le choix de la partie des terres qu'il préfère conserver au moment de la réallocation. La parcelle choisie sera d'un seul tenant. Le titulaire d'un PEA peut, avec l'accord préalable de l'Office du Niger, effectuer des réalisations, constructions et installations facilitant ses travaux d'exploitation. Ces réalisations, construction et installations ne doivent ni dégrader les terres, ni modifier ou gêner le réseau hydraulique. Sous réserve du respect par l'exploitant de ses obligations contractuelles, les terres accordées aux fins d'exploitations en vertu du PEA ne peuvent lui être retirées. Les reprises de terres faites pour cause d'aménagements se font contre indemnisation au bénéfice de l'exploitant pour les réalisations qu'il a effectuées. En cas de reprise des terres de culture pour cause de non respect des obligations contractuelles ou d'un abandon volontaire des terres par l'exploitant, celui-ci pourra procéder à l'enlèvement de ses réalisations et installations démontables. Toutefois, les réalisations et installations non démontables, ainsi que les aménagements et constructions faisant corps avec le sol, ne peuvent en aucun cas faire l'objet de destruction ou de démolition par l'exploitant évincé et ne donnent pas lieu à indemnisation.⁴⁸ A noter aussi que toutes les dispositions relatives au CEA concernant la redevance sont applicables au PEA.

2- Le bail d'habitation, le bail emphytéotique et le bail ordinaire

Le bail d'habitation, le bail emphytéotique et le bail ordinaire sont octroyés sur les terres non aménagées.

Le bail d'habitation

⁴⁸ Ibid. Art. 32 ; 33 ; 34 ; 35 ; 36 ; 37 ; 38.

Le bail d'habitation est le contrat d'exploitation d'un terrain pour usage d'habitation pour les détenteurs de CEA et PEA. Les titulaires de CEA ou de PEA 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. Toute autre personne menant des activités utiles à la promotion de l'exploitation des terres ou aux besoins économiques et sociaux des habitants de la zone peut également bénéficier du bail d'habitation. Le Bail d'Habitation confère à son titulaire un droit de jouissance à durée indéterminée. Il est transmissible à ses ayants droit légaux et reconnus par les us et coutumes. Il est cessible sous réserve de l'accord de l'ON. L'éviction de l'exploitant des terres de culture n'entraîne pas la résiliation du bail d'habitation.

Toute reprise de terrain objet de bail d'habitation pour cause d'utilité publique donne lieu à indemnisation pour les investissements effectués. Le montant de l'indemnité est fixé par accord des parties. A défaut d'accord la question est soumise au CPGT (comité paritaire de gestion des terres) statuant sur avis d'experts. En cas de persistance, le différend est soumis au tribunal civil compétent. Dans tous les cas, l'indemnisation est à la charge de l'Office du Niger.⁴⁹

Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique est le contrat d'installation des entreprises agroindustrielles sur les terres de l'ON en vue de leur exploitation. L'ON peut, pour des besoins d'installation d'entreprises de production, de transformation, de commerce ou de services ou toute autre activité liée à l'agro-industrie, passer avec des personnes physiques ou morales, un bail emphytéotique sur son domaine. Le preneur s'engage à mettre en valeur les terres données à bail dans les conditions définies par le contrat. Le bail emphytéotique est accordé sur les terres non aménagées. L'aménagement des terres, la réalisation du réseau hydraulique et toutes autres installations permettant l'exploitation du domaine sont à la charge du preneur. Il les effectue suivant les normes techniques définies par l'ON et sous son contrôle technique et sa supervision. A la fin du bail, le preneur laisse les installations et constructions en l'état et sans indemnisation de la part de l'ON. Le bail emphytéotique est passé pour une durée de 50 ans. Il est renouvelable par accord exprès des parties. L'emphytéote est soumis aux obligations et servitudes définies par l'ON. Toute modification du réseau hydraulique alimentant le domaine est subordonnée à l'approbation préalable des services compétents de

⁴⁹ Ibid. Art. 39; 40; 41; 42 ; 43.

l'ON. L'emphytéote a l'obligation d'entretenir le réseau hydraulique desservant son exploitation, qu'il ait été ou non réalisé par lui. En cas de défaillance de l'emphytéote, le contrat peut être résilié. Le bail emphytéotique est accordé moyennant le paiement d'une redevance annuelle. L'ON ne peut mettre fin au bail avant l'arrivée du terme, sauf accord des parties, cause d'utilité publique, ou à défaut, décision judiciaire. En cas de reprise pour cause d'utilité publique, une indemnité compensatrice du préjudice subi est accordée au preneur, conformément à la législation en vigueur.⁵⁰

Le bail ordinaire

Le bail ordinaire constitue le contrat d'installation pour les entreprises agro-sylvo-pastorales sur les terres de l'ON en vue de leur exploitation. L'ON peut par contrat attribuer à des personnes physiques ou morales des terres non aménagées, aux fins d'installation de projets ou entreprises de production, de transformation, de commercialisation, de services liés à la riziculture, ou de tout autre type d'activité relevant du secteur agro-sylvo-pastoral. Le bail ordinaire porte sur une durée maximale de 30 ans. Il est renouvelable indéfiniment, par accord exprès des parties. Il peut comporter des clauses permettant au preneur d'effectuer des réalisations, constructions et installations nécessaires à son exploitation. Aucune réalisation effectuée dans le cadre d'un bail ne pourra faire l'objet de destruction en cas de résiliation. Le bail ordinaire est accordé moyennant paiement d'une redevance annuelle. Le taux de cette redevance est fixé en fonction des terres et de l'eau. Le preneur a l'obligation d'entretenir le réseau hydraulique desservant les terres de son exploitation. Le domaine objet de bail est soumis aux servitudes définies par les services techniques de l'ON. Le non paiement de la redevance et le défaut d'entretien du réseau hydraulique entraînent la résiliation du contrat.⁵¹

Malgré la possibilité des paysans à posséder des parcelles sous différents contrats avec l'ON, la situation de précarité et d'insécurité des droits reste récurrente à cause de plusieurs facteurs qui contribuent à défavoriser les exploitants agricole de cette région.

⁵⁰ Ibid. Art. 44 ; 45 ; 46 ; 47, 48 ; 49 ; 52.

⁵¹ Ibid. Art. 53 ; 54 ; 55 ; 56 ; 57 ; 58 ; 59 ; 60 ; 61.

II.- La récurrence des problèmes de sécurité foncière à l'ON

Il existe à l'ON deux catégories d'exploitants appelées petits exploitants et grands exploitants. Les petits exploitants sont aussi appelés « petits privés » et constituent essentiellement des familles installées à l'ON et qui exploitent les parcelles irriguées. Ils ne restent bénéficiaires de leurs parcelles que lorsqu'ils payent leur redevance eau. Ils ne sont pas totalement dans une situation de « sécurité foncière » car ils ne peuvent être propriétaires à part entière des terres qu'ils exploitent même s'ils les ont héritées de leurs parents. Les petits exploitants, malgré la précarité de leurs droits sur les parcelles cultivées disposent de lots à usage d'habitation qu'ils gardent même s'ils sont expulsés des parcelles de culture. Ils sont titulaires de contrats annuels d'exploitation (CAE) et du permis annuel d'exploitation (PAE). Ils sont regroupés au sein de différentes organisations paysannes : les associations villageoises (AV), les tons villageois, les organisations pour l'entretien du réseau tertiaire (OERT), les coopératives et les syndicats. Ces derniers sont au nombre de trois : le syndicat des exploitants de l'Office du Niger (SEXAGON), le syndicat des exploitants agricoles du delta Central et Environnant (SYNADEC) et le syndicat des agriculteurs-éleveurs et pêcheurs de l'Office du Niger (SAGREPON). Ces syndicats veillent au respect des droits des exploitants et sont consultés lors de la relecture de textes concernant les paysans de l'ON. Ils interviennent aussi dans le cadre de la sensibilisation pour le paiement des redevances eaux et de l'entretien des réseaux tertiaires. Dans les différentes organisations paysannes, les femmes et les jeunes ont les mêmes droits que tous les autres membres. Les défis des syndicats sont la sensibilisation des exploitants au paiement de la redevance eau, l'entretien des réseaux tertiaires et leur organisation en vue de les emmener à tirer plus de profits de leur production.

Quant aux « grands privés », ils constituent des exploitants titulaires de baux ordinaires ou emphytéotiques. Comme nous l'avons déjà vu, les baux sont attribués gratuitement sous condition d'aménagement par le bénéficiaire dans un délai de trois ans. La stratégie des autorités de l'ON consiste à attribuer les baux dans des zones éloignées de celles déjà aménagées. Elle consiste à amener le bénéficiaire à faire des investissements conséquents pouvant bénéficier aux populations riveraines. Cette stratégie veut également combattre l'intention des postulants insolubles qui chercheraient à se doter d'une réserve foncière à l'ON.

A l'ON, l'insécurité foncière en général est relative et est issue de causes multiples. La principale cause de l'insécurité foncière réside dans les modes d'octroi des parcelles à l'ON et

à certains modes d'accès à la terre en général dans cette partie du bassin du Niger : pendant que certaines sont liées à des spéculations, le transport et la commercialisation des produits agricoles, d'autres sont liées à l'analphabétisme des exploitants agricoles.

A.- La précarité des droits sur les terres, la spéculation foncière et les couches vulnérables

Comme nous venons de le voir, à l'Office du Niger, l'accès à la terre se fait par le biais de cinq modes de tenure définis par le Décret de gérance de 1996. Ces modes de tenure foncière laissent persister une certaine insécurité dans les rapports entre les exploitants et l'Office car à travers le décret de gérance, l'Etat affecte une grande partie de la boucle du fleuve à cette entreprise pour sa mise en valeur.⁵² Ainsi, les terres de l'ON se trouvent immatriculées au nom de l'Etat. Ce faisant, l'Etat à travers l'ON semble donner la priorité au droit d'usage au détriment du droit de propriété. C'est pourquoi, le seul document à la disposition des exploitants est la facture de la redevance eau. L'entreprise ne peut délivrer aucun titre susceptible de permettre la propriété privée. A ce propos, un cadre de l'ON à Ségou n'a pas hésité à qualifier ces modes de tenure de « mesures de sécurité foncière » qui font des titulaires de contrat, permis et bail d'habitation des « chefs de famille qui entretiennent la terre en bon père de famille ».

Par ailleurs, la décentralisation adoptée au milieu des années 1990 a établi une collaboration intense entre l'ON et les collectivités territoriales (CT). Comme nous l'avons dit, les terres du bassin du Niger en question appartiennent à l'ON et cette situation exclue toutes compétences des municipalités en matière d'attribution des terres. Malgré la pertinence de la décentralisation, il n'y a toujours pas une délimitation rigide des frontières des communes. Cependant il existe des exceptions, car des conventions entre l'ON et les CT voient de plus en plus le jour. Par exemple, l'ON a déclassé 60 ha à SOKOLO que le maire peut attribuer. L'application des textes de gérance de l'ON interdit toute spéculation foncière. Mais le mode de gestion et l'application des textes du décret de gérance font que la spéculation foncière existe à l'ON même si la Direction de l'ON ne la reconnaît pas parce qu'elle la trouve informelle.

⁵² Article 1^{er} du Décret 96-188/P-RM portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger, ci-après Décret de gérance

La spéculation foncière constitue l'ensemble de « pratiques anormales ou illégales » ou pour reprendre les termes de l'étude CLAIMS, informelles.⁵³ Ainsi, à l'ON le métayage, la vente, la location, etc. deviennent des pratiques illicites et constituent des causes d'éviction⁵⁴.

En général, la spéculation foncière n'est pas ignorée, mais peu de personnes sont disposées à en parler. Deux sortes de spéculation foncière sont à noter en général à l'ON : la vente déguisée (où par exemple, pour disposer de surfaces supplémentaires un exploitant s'est vu obliger d'acheter 4 ha : le premier ha à 400 000F, le second ha à 175 000F, le troisième ha à 500 000F et le quatrième ha à 600 000F).⁵⁵ Le transfert a été effectué par l'ON. Pour l'organiser, le vendeur a fait passer l'acheteur comme un membre de sa famille qui demande une séparation. La deuxième forme de spéculation est la location. Cette catégorie est utilisée en général par les migrants qui n'ont pas d'exploitation agricole à leurs noms. Le plus souvent, l'opération se réalise en présence de deux témoins de chacune des parties. Le locataire paye les frais qui s'élèvent à 150 000F par hectare desquels le bailleur paye à son tour la redevance eau. Il assure la jouissance de la terre conformément aux exigences du bail ordinaire. L'ON ignore l'existence du locataire. Opérant dans l'illégalité, il n'a pas accès au crédit auprès de banques et institutions financières. Il s'endette auprès de particuliers avec qui il a des affinités. Bien qu'illégale, cette pratique est très répandue. Elle est entretenue dans le cadre d'un réseau qui fait passer l'information de bouche à oreille, ou auprès de démarcheurs. En un mot, on peut dire que ceux dont le statut est reconnu par l'ON par le biais des différents modes de tenure peuvent être considérés comme en location et les locataires en sous-location.

1- Des autorités coutumières et des collectivités limitées

En plus de la spéculation foncière sévèrement punie, l'insécurité induite par l'attribution de telles compétences à l'ON est le risque de conflits d'intérêts et de compétences entre les services déconcentrés et décentralisés et autorités locales en termes de planification et de coordination du développement local.⁵⁶ Le pouvoir des autorités coutumières est considérablement diminué. Les chefs de village interviennent rarement dans le règlement des litiges et sont moins sollicités pour être témoins. Les gens préfèrent se référer

⁵³ Chauveau J.-P., Etude CLAIMS, *ibid.* p.5.

⁵⁴ L'article 60 du cahier des charges cite comme causes de résiliation des contrats et d'éviction des terres la non exploitation des parcelles, le non paiement de la redevance après mise à demeure, le non entretien du réseau hydraulique desservant les parcelles (curage et nettoyage des arroseurs et drains d'arroseurs et des rigoles et drains de rigoles), la sous-location ou cession des parcelles, le non respect systématique des autres engagements contractuels et des dispositions du décret de gérance et du cahier des charges.

⁵⁵ Entretien, (Focus groupe), Sokolo le21/12/2011

⁵⁶ Coulibaly Y., *Ibid.*

au maire. Il faudra toutefois noter que les autorités coutumières sont consultées lors des aménagements des terres hors casiers.

Les préfets et les sous-préfets ont des rôles relativement moindres à cause du peu de collaboration avec les maires, l'ON et les paysans. Ils ne sont consultés que dans le cadre de missions de sensibilisation des villageois qui doivent être déplacés. Par contre, sur les terres non aménagées, ils sont habilités à donner des concessions rurales conformément aux dispositions du code domanial et foncier et de son décret d'application.

Les maires considèrent leur rôle plus important que celui des administrateurs. Ils qualifient leurs rapports avec l'ON de partenariat pour le développement et de complémentarité dans la distribution des terres. Avec les paysans, en principe, ils interviennent dans la gestion des terres. C'est eux qui transmettent les demandes d'aménagement aux directeurs de zones. Mais la peur de perdre les terres oblige les exploitants à aller vers l'ON plutôt que les maires.

Cette impuissance des autorités des collectivités territoriales est notoire dans toutes zones. Par exemple, dans la zone de Kolongotomo où l'entreprise Malibya est installée, la situation se présente comme suite :

« [...] Les collectivités ne reçoivent aucune taxe de l'extraction des produits de carrières utilisés pour la construction de la route; l'entreprise exploite les carrières sans autorisation de la collectivité et autres autorités locales ; Certaines zones de prélèvement de carrière sont soit des cimetières ou des parcelles déjà loties pour l'extension de la ville par la mairie de Kolongo; la formation de nuages de poussières occasionnés par la fréquence des camions d'approvisionnement et accentués par le manque d'arrosage, malgré plusieurs interventions faites par les collectivités concernées avec l'implication de l'administration; la destruction des cimetières par les travaux d'aménagement du canal et de la route; la destruction des maisons, des villages, des vergers et jardins maraîchers par la construction de la route et le prélèvement des produits de carrières; l'expropriation des maisons des villages dans la zone sans compensation à nos jours et seulement 58 familles seront dédommagées sur les 150 familles recensées comme affectées »⁵⁷.

⁵⁷ Koné Assane, « Mali, Terres rizicoles de l'office du Niger : Grogne paysanne contre l'occupation libyenne », journal Le Républicain | vendredi 4 septembre 2009 <http://farmlandgrab.org/7309>

Analysant le phénomène, Coulibaly Cheibane a conclu que la décentralisation peut être une panacée, mais elle connaît des difficultés. La première vient du fait que les programmes de décentralisation reposent sur une stratégie de réduction (d'homogénéisation institutionnelle) dans un contexte où la vie institutionnelle est riche et variée et où les structures se caractérisent par leur grande capacité de résistance due à leur flexibilité. Se référant au Mali, il a reconnu que jusqu'ici la décentralisation a mis l'accent sur la nécessité de procéder à une nouvelle répartition des tâches, des responsabilités et des ressources : redéfinition des rôles des institutions existantes, création de nouvelles institutions, définition des relations entre les institutions et mise en place de nouveaux mécanismes de fonctionnement. Toutefois, ceci implique de résoudre au moins cinq (5) questions à savoir la clarté de l'objectif politique visé, les niveaux de mise en place des institutions, le rythme de conduite de la réforme, la préparation des acteurs et les principes fondamentaux de fonctionnement des institutions.

L'autre difficulté à laquelle se sont heurtés et se heurtent encore nos Etats dans la gestion des ressources foncières est la définition des domaines de responsabilité : ceux de l'Etat, des collectivités locales décentralisées et des communautés⁵⁸. Les textes adoptés pour ce faire, comportent trois lacunes majeures. *Une construction juridique lacunaire et inachevée caractérisée par* une clarification approximative des règles de fonctionnement, une garantie prudente et limitée des droits, pouvoirs et compétences des communautés locales et des collectivités locales décentralisées : fragilité des pouvoirs et compétences transférés aux communautés locales ; exiguïté et étroitesse des pouvoirs et compétences transférés aux collectivités territoriales décentralisées.

La deuxième lacune est la performance socio-économique et écologique encore faible et marginale avec des retombées socio-économiques globalement faibles pour les populations riveraines et un impact limité sur la gestion durable des écosystèmes; un impact socio-économique et écologique marginal et mitigé au niveau des collectivités territoriales décentralisées. La troisième lacune est le cadre institutionnel en évolution mais encore inadapté. Les observateurs et analystes politiques n'hésitent pas à faire part de leur étonnement face à la rapidité avec laquelle les pays d'Afrique de l'Ouest ont su surmonter certains des obstacles les plus importants que rencontre tout processus d'intégration.

⁵⁸ Coulibaly C., « Eléments de propositions : Réflexion sur le foncier et la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Université du Mandé Bukari (FMA, 12 septembre 2011), http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus_bipint/fiche-bipint-877.html pp.1-3

A coté de la précarité des droits et de l'abondance de la spéculation foncière à l'ON, nous assistons aussi à la difficulté de certaines couches vulnérables à accéder aux terres.

2- Les difficultés d'accès de certaines couches vulnérables

Au Mali en général et à l'ON en particulier, l'inégalité de l'accès à la terre persiste. Certaines couches vulnérables comme les jeunes et les femmes dans leur grande majorité ne disposent pas de terres en leur nom. Selon une étude de la FAO parue en 1984, en Afrique sub-saharienne, les femmes représentent de 60 à 80% de la main d'œuvre employée dans la production agricole alimentaire et de rente⁵⁹. Les femmes et les jeunes ont un accès et un contrôle insuffisants aux ressources et aux services liés à la production, sont sous-employés et souvent exclus du processus de décision et de programmation. Comme le démontrent les interviews, ils aident leur chef d'exploitation mari et père dans les travaux champêtres. Lorsque les jeunes ne vont pas à l'exode rural, ils accèdent généralement à la terre dans le cadre d'une indivision. Avec le chef d'exploitation grand frère ou oncle, ils travaillent les champs au nom de toute la famille. Malgré l'existence de groupements, les femmes restent les plus défavorisées de cette catégorie. C'est elles aussi qui exercent en même temps le petit commerce pour lequel certaines institutions comme la fédération des caisses rurales mutualistes du Delta (FCRMD) accordent de petits crédits de 6 mois.

Pour Sophie Charlier, ceci peut accroître la *« vulnérabilité des femmes et avoir des conséquences diverses sur la gestion de l'environnement en privilégiant une logique de court terme. Ceci a aussi un impact sur leurs conditions de vie et leurs stratégies. Elles auront parfois tendance à mettre moins d'énergie et de précautions à la préservation et conservation des sols (elles ne savent pas si demain elles pourront toujours y accéder) »*⁶⁰.

⁵⁹ Charlier S., « Femmes et accès à la terre, au sud et au nord... », Présentation lors de la conférence « Femmes et accès à la terre », in *Le Monde selon les femmes-FIAN*, p.2. Bruxelles 13 octobre 2004. Ce chiffre semble ne pas avoir beaucoup changé car en 1998, un rapport de la FAO disait que *« les femmes fournissent l'épine dorsale de l'économie rurale dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne. Environ 80 % de la main- d'œuvre féminine économiquement active est employée dans l'agriculture, et les femmes constituent environ 47 % de la main-d'œuvre agricole totale. La production vivrière est l'activité principale des femmes de milieu rural, et leurs responsabilités et leur force de travail dépassent souvent celles des hommes dans la plupart des régions d'Afrique. Les femmes fournissent également une grande partie de la main-d'œuvre pour la culture par les hommes de denrées d'exportation dont elles ne bénéficient directement que très peu. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a constaté, dans une étude portant sur neuf pays africains en 1996, que la contribution des femmes à la production de cultures vivrières va de 30 % au Soudan à 80 % dans la République du Congo, et que pour d'autres pays les estimations tendent vers le haut de l'échelle. Les femmes sont responsables de 70 % de la production vivrière, 50 % du stockage de la nourriture, 100 % du traitement des aliments, 50 % de l'élevage et 60 % de la commercialisation des produits agricoles. » Voir : Afrique Relance Document d'information No. 11, Avril 1998, En ligne : <http://www.un.org/fr/africarenewal/docinfo/mainfr.htm>*

⁶⁰ Ibid.

A cette catégorie, on peut assimiler les retraités de l'office du Niger. D'après le chef du village de Diabaly, par retraités, il faut comprendre les compressés, les départs volontaires, les retraités proprement dits. Beaucoup ont travaillé sous la colonisation et ont pris leur retraite sous le Mali indépendant. C'est son cas. En 1952, l'ON l'a affecté à Diabaly lors de la mise en valeur des terres pour 5 ans. Il était manœuvre, maçon pendant l'hivernage, machiniste (révision des machines) les autres périodes. En tant que travailleur de l'ON, il n'avait pas droit à la terre. La maison qu'il occupait lui était louée. Comme la plupart de ses camarades, il possède une famille nombreuse (femmes, enfants, petits enfants et même arrière- petits enfants) qui exploite 1 ha et ½ dans la commune rurale de Dogofri. Bien que bénéficiant d'un permis d'exploitation, il ne bénéficiait pas de crédit, faute de garantie suffisante. S'il a commencé à en bénéficier à partir de 1991, cela ne peut guère dépasser 35000F.

Concernant l'accession au crédit agricole, le mécanisme semble être efficace et apprécié par les acteurs mais des problèmes existent.

3- Les difficultés d'accès au crédit, aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production

La gestion du crédit était assurée depuis 1983 par le fonds d'intrants agricoles (FIA) doté par la coopération Néerlandaise et dont la trésorerie était gérée par la direction financière de l'O.N. Le FIA avait pour mission d'assurer l'approvisionnement en intrants et matériel agricoles, ainsi que leur financement à travers le crédit. En 1985, la Banque Nationale pour le Développement Agricole (BNDA) intervenait dans la zone de l'Office, selon une procédure appelé « guichet 0 » c'est à dire que le risque encouru, du non remboursement des emprunts, était couvert par l'Etat. Le crédit était accordé dans le cadre de l'équipement en matériel agricole et de la sous-traitance de labours mécanisés. Cette opération s'est soldée par un échec quand au taux de recouvrement des crédits engagés. En 1990, le FIA devient le Fonds de Développement Villageois (FDV) en tant que structure autonome décentralisée et fut rattaché à la direction générale de l'ON, en terme de transfert de son capital aux organisations villageoises. En 1992, le FDV devient la Fédération des caisses rurales mutualistes du Delta (FCRMD), qui à côté d'autres institutions de microcrédit, assurait le crédit. Les commerçants concèdent des prêts fournisseurs à leurs clients en les approvisionnant directement en intrants agricoles. Ils se remboursent en paddy, à la récolte. Les taux d'intérêts sont de 40% à 100%. Au niveau des associations villageoises, le projet ARPON (Amélioration de la Riziculture

Paysanne à l'Office du Niger) avait initié en 1984 un fond de roulement pour les associations mais cette expérience n'a pas connu de succès.

Le succès limité de ces initiatives a amené les organisations paysannes à s'occuper à elles seules des questions du crédit, de l'approvisionnement des intrants et de la commercialisation. La plupart mettent en avant les difficultés d'obtention de crédit. Or le crédit est nécessaire pour l'acquisition d'intrants agricoles (les matériels d'équipement, les engrais et pesticides, les semences, etc.). Les conditions d'octroi de crédit sont les plus décriées. Si les conditions de base (adhésion, ouverture de compte, photos d'identité, ancienneté, demande manuscrite) sont assez souples, les conditions supplémentaires paraissent difficiles à remplir. Il est plus facile à un exploitant de fournir ses factures redevances eau qu'une garantie matérielle (moto, concession, batteuse, etc.), une caution, ou un dépôt de garantie de 10% du montant demandé remboursable à la fin du crédit. Les institutions de micro-finance justifient l'exigence de conditions supplémentaires par l'insuffisance de garantie. Les terres appartiennent à l'Etat pas aux paysans qui n'ont souvent de garantie que les champs sur lesquels ils sont « locataires ». La facture de redevance eau dont ils disposent ne saurait garantir un prêt. Elle ne sert qu'à identifier le prêt.

D'autres difficultés sont relatives aux cas de force majeure (inondations par exemple) qui ne libèrent pas le colon de ses engagements vis-à-vis de son créancier. Le remboursement dans ces cas étant aléatoire, chaque créancier utilise ses méthodes. A cela s'ajoute le comportement du colon qui s'adonne à des pratiques qu'on peut qualifier d'anormales⁶¹ comme le surendettement auprès d'une ou plus d'institutions ou des particuliers, le détournement d'objectif du crédit ou la mauvaise gestion des revenus par le gaspillage, la satisfaction de besoins non nécessaires, etc. Des groupements comme l'Association villageoise (AV) de Dougouba de Diabaly à cause de l'absence de compte en banque préfèrent garder les fonds à la maison.

L'accès aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production a été largement facilité par diverses institutions de financement comprenant des banques classiques comme la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), mais surtout une multitude d'institutions de la micro-finance. Mais, les difficultés d'obtention de crédit rendent leur accès difficile. Les crédits actuels octroyés pour le court terme (un an) sont une source d'instabilité pour le colon qui ne peut réaliser ses ambitions. Puisque l'octroi du crédit est lent, l'engrais est rarement disponible au moment où le colon en a réellement besoin. Dans ces conditions, il

⁶¹ Ces comportements sont anciens, voir Morabito (Vittorio), op.cit., p.78.

est difficile de respecter les délais de production. Ce qui occasionne des pertes et des baisses de rendements tout comme en cas d'abondance d'eau. La cherté de l'engrais (dont le sac est fourni à 12 250F)⁶² limite les possibilités d'accès des paysans.

L'accès à l'eau comme facteur de production est devenu un problème dans la mesure où la demande n'est pas uniquement agricole, elle est diversifiée⁶³. La remise en eau des falas (rizières) a permis le développement de la faune et de la flore avec l'accroissement des ressources ligneuses, l'apparition de nouvelles espèces, le développement de la pêche, etc. Aujourd'hui, ce nouvel écosystème permet à une population nombreuse d'exercer de multiples activités productives autres que l'agriculture irriguée : pêche (la population des pêcheurs est estimée à 7 500 personnes), pisciculture, élevage, exploitation des ressources ligneuses, transport par pirogue, etc. (Ministère du développement rural et de l'eau et Ministère de l'environnement, 1999). L'eau est également utilisée pour les activités domestiques des nombreuses populations rurales et urbaines installées le long des falas (rizières) et des canaux dans la zone aménagée mais aussi dans ses environs. Ainsi, le maintien d'un niveau d'eau minimum toute l'année dans le troisième bief après le déversoir (qui indique la fin du système hydraulique actuel de l'Office du Niger) est motivé par des préoccupations sociales vis-à-vis des populations rurales de la zone. Le service de l'eau à l'Office du Niger a profondément évolué avec la mise en place d'un véritable service de gestion de l'eau, la responsabilisation et la participation des producteurs notamment avec la mise en place de comités paritaires de gestion, et l'individualisation du paiement de la redevance. Toutes ces réformes organisationnelles ont permis d'obtenir des résultats probants, mais qui doivent être prolongés pour faire face au défi de l'extension du domaine aménagé.

Le défi à relever en matière d'eau est de faciliter son accès à tous les utilisateurs (principalement les agriculteurs surtout en étayage), régler la question de la redevance eau que les exploitants trouvent chère (65 000F).

B.- La réallocation et l'analphabétisme comme cause ou conséquence de la précarité des droits sur les parcelles

⁶² A noter que la cherté de l'engrais est souvent due à une spéculation organisée par les paysans eux-mêmes. Par exemple, un exploitant qui a réellement besoin de 35 sacs d'engrais achète 40 sacs au prix subventionné (12250F) à l'ON pour les vendre à un commerçant à 10000F ou 11000F. Ce dernier attend les périodes de crise pour revendre l'engrais aux mêmes paysans à 17000F ou 18000F.

⁶³ Keïta et al. Op.cit., p.71.

La précarité des droits sur les parcelles ne se limite pas seulement aux questions juridiques ou institutionnelles. Elle apparaît aussi dans des situations de réallocation de terres évincées et dans la condition d'analphabétisme des exploitants.

1- La réallocation des terres évincées

Dans le cahier des charges de l'ON, les conditions d'accès à la terre sont précisées. Les demandes d'attribution de terres pour les besoins agricoles ou d'habitation, de séparation ou de scission d'exploitation familiale, d'ajustement de superficies, de transfert d'exploitations de casier à casier ou de zone à zone, sont adressées au Comité Paritaire de Gestion des Terres de zone ou à l'Office du Niger.⁶⁴ Comme analysé précédemment, théoriquement, il s'agit de la gratuité à l'accès à la terre et le respect strict du principe d'égalité et du paiement de la redevance. A l'ON, les zones n'ont pas les mêmes dotations en terres irriguées. Ce qui fait que chaque Zone a quelque chose de différent avec les autres en matière de disponibilité de parcelles, de terres aménageables ou de capacité des exploitants à payer régulièrement les redevances. C'est par exemple le cas de la zone de Molodo qui ne possède pas assez de terres à attribuer.⁶⁵ Les seules terres disponibles sont celles dont les exploitants ont été évincés pour non-respect de la loi, notamment pour non paiement de la redevance eau. En 2010 sur 1500 demandes, la zone ne pouvait attribuer que 150 hectares. Les demandes sont toujours supérieures à l'offre.

Cette réallocation de terre est supposée se faire dans la plus grande transparence par un comité paritaire de gestion des terres composé de responsables de l'Office du Niger et des représentants des organisations paysannes. Ce mode d'attribution de terre qualifié de démocratique par l'Office du Niger est dénoncé par les exploitants qui accusent les travailleurs de l'Office du Niger de s'attribuer eux-mêmes des terres ou de les attribuer à des proches au détriment des exploitants qui se transforment de plus en plus en ouvriers.

Au dire des exploitants la réallocation des parcelles est marquée par la partialité, le népotisme et la corruption. Ils affirment qu'en dépit de la présence de leurs représentants au sein du Comité paritaire de gestion des terres, les demandes introduites par les membres de la

⁶⁴ Arrêté N° 96-1695 du Ministre chargé du développement rural et de l'environnement portant cahier des charges.

⁶⁵ Il existe dans la zone de Molodo trois catégories de terres : la première catégorie (première classe) est constituée par les terres réaménagées pour lesquelles la redevance eau s'élève à 67 000 FCFA ; la seconde catégorie (seconde classe) qui se définit par des terres aménagées pour lesquelles la redevance eau est de 52 000 ; et la dernière catégorie (troisième classe) constituée par des terres hors casiers dont la redevance eau s'élève à 45 000fcfa.

famille de celui qui a été évincé ont très peu de chance d'aboutir.⁶⁶ Dans la zone de Molodo, il n'y a pas de nouveaux aménagements de type communautaire, donc la seule voie pour accéder à la terre est de bénéficier de la réallocation de terres. Les exploitants installés dans les villages de la zone ne comprennent pas ou ne veulent pas comprendre ce mode de redistribution des terres évincées. En 2002 après la réhabilitation intervenue sur les terres situées dans les périmètres du village de Niaminani, de nouveaux critères ont été définis pour la réallocation des terres. Dans une famille chaque membre âgé de 14 à 55 ans ne peut prétendre qu'à 18 m². Les exploitants dénoncent ce mode d'attribution qui à leurs yeux a privé beaucoup de familles du village de la grande partie des parcelles attribuées au moment où très peu de personnes étaient intéressées à s'installer à l'Office du Niger. Ils ont le sentiment d'avoir été trahi par l'ON qui selon eux, *« donne aujourd'hui la priorité à des personnes qui ont les moyens financiers même si elles ne résident pas dans la zone. »*

Malgré ce sentiment, les exploitants fondent leur espoir sur l'ON qui à travers l'Etat a les moyens d'aménager, de réaménager et de réhabiliter les terres dans la Zone.

En réalité, les exploitants ignorent certaines règles juridiques qui sont en vigueur à l'ON. Le gouvernement a le droit après le réaménagement ou la réhabilitation des terres de procéder à de nouvelles attributions dont les règles sont définies par l'article 35 du décret N° 96-188 du 1^{er} juillet 1996 qui dispose : *« Après le réaménagement ou la réhabilitation du domaine, la réallocation des terres se fera en application des normes d'attribution des terres »*. *L'exploitant se trouvant dans une situation de réduction de la superficie de son domaine d'exploitation en application de l'aliéna précédent, a le choix de la partie des terres qu'il préfère conserver au moment de la réallocation. Le lot choisi sera d'un seul tenant »*.

On voit clairement qu'après un réaménagement et une réhabilitation, il est possible que la superficie d'un domaine d'exploitation diminue. La réallocation se base entre autres sur les résultats d'un recensement mené par l'Office du Niger à l'avance. Les exploitants, au cours de ces recensements, refusent de faire recenser tous les membres de leurs familles par crainte d'être obligés de payer beaucoup d'impôts. Ils confondent ainsi le recensement administratif au recensement de l'Office. Le résultat est que le jour de la réallocation ils ne peuvent prétendre qu'aux superficies correspondantes aux nombres de personnes actives réellement recensées. La responsabilité dans l'insécurité foncière née de cette situation incombe non seulement à l'Office du Niger qui ne communique pas trop, mais aussi aux

⁶⁶ Source: Focus group (interview), le 21/12/2011. Le focus groupe que nous avons organisé avec une dizaine d'exploitants (Imam, chef de village, représentant des jeunes et d'autres personnes) du village Niaminani situé à 2 kilomètres de Molodo permet de faire le constat de l'état d'esprit des exploitants à propos de l'accès à la terre et la sécurité foncière dans la zone de Molodo.

exploitants qui ne se distinguent pas par leur esprit citoyen, et qui sont analphabètes de surcroît et ignorent les lois.

Concernant les critères d'évincement, ils sont définis par l'article 24 du décret de gérance : « *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* ». L'Office du Niger passe par des sensibilisations pour inciter les exploitants à payer la redevance avant le 31 mars de chaque année. Il arrive souvent que les autorités de l'ON donnent des moratoires de 15 jours à 1 mois aux retardataires « dans un esprit d'apaisement social ». C'est après une mise en demeure que l'Office du Niger décide d'évincer pour non paiement de la redevance eau. En fait, le non paiement de la redevance n'est que l'un des critères d'évincement des exploitants des parcelles exploitées prévus à l'article 59 du décret de gérance qui dispose : « *Le non paiement de la redevance et le défaut d'entretien du réseau hydraulique entraînent la résiliation du contrat* ». Le deuxième critère n'est pas pris en compte dans la pratique. Les exploitants n'entretiennent pas correctement le réseau hydraulique tertiaire et ce défaut d'entretien a non seulement des effets sur le rendement des parcelles, mais aussi sur les rapports entre exploitants qui ne cessent de s'accuser mutuellement de mauvaise foi dans le délabrement par exemple des drains d'irrigations des parcelles.

Dans le contexte actuel de la forte tendance à la complexité des questions foncières dans la zone de l'ON largement ouverte à une pluralité d'acteurs publics et privés avec de très faibles capacités d'aménagement hydro-agricole, le contrat-plan Etat-ON-Exploitants agricoles de 2008-2012 prévoyait la relecture du décret de gérance de 1996. La révision des conditions d'éviction des petits exploitants agricoles défaillants pour le paiement annuel de la redevance eau au 31 mars apparaît non seulement comme une préoccupation majeure pour la chambre régionale d'agriculture (CRA) de Ségou, mais aussi pour les syndicats et des exploitants agricoles. A travers ce passage, nous remarquons que l'analphabétisme constitue l'une des raisons des comportements des paysans vis-à-vis de leurs parcelles et de l'entreprise de gérance des terres du bassin. C'est pourquoi, une bonne politique de formation continue est nécessaire pour la réussite de la politique économique basée sur les activités agricoles.

2- La formation des paysans comme outil pour la sécurisation foncière

La sécurisation des exploitants serait assurée par leur formation continue. La formation est au cœur de la politique de l'Etat car un chapitre entier de la Loi d'orientation

agricole (chapitre V) est consacré à l'enseignement agricole et à la formation professionnelle agricole. L'article 98 de la loi institue une politique nationale d'enseignement, d'alphabétisation et de formation professionnelle Agricole continue axée sur la professionnalisation des acteurs du secteur Agricole. L'article 100 ajoute que cette formation professionnelle Agricole continue est un droit pour le personnel de l'Etat et des organismes personnalisés, les exploitants Agricoles et tous les personnels des exploitations Agricoles, les membres et les personnels des organisations professionnelles Agricoles. Ces dispositions de la LOA sont en conformité avec le décret de gérance de l'ON qui forme dans chaque village des agents techniques dont le nombre a considérablement diminué (de 2000 à 300 aujourd'hui) alors que le ratio nécessaire est d'un agent pour 1000 ha. L'ON utilise aussi la technique de vulgarisation par diffusion qui est une sorte de formation ciblée. Elle consiste à créer un groupe de contact composé de paysans qui fait assimiler aux autres les meilleures techniques culturales et les innovations agricoles, les techniques comptables en vue d'une meilleure gestion des récoltes. De plus, la formation a trait aux moments favorables pour la préparation des parcelles, des variétés à cultiver en fonction de la saison, du type de sol, de la capacité à détecter les maladies.

La formation est assurée sous forme d'alphabétisation fonctionnelle en langue nationale permettant aux organisations professionnelles notamment les groupements de femmes de pouvoir rédiger et tenir leurs documents de gestion. Elle est assurée de façon ciblée, thématique et sectorielle par la Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de la Linguistique Appliquée (DNAFLA), un service rattaché au ministère de l'Education nationale disposant d'équipes techniques locales. A ce titre, l'intervention de l'ONG Faranfasi So en faveur du Groupement d'intérêt économique des femmes (GIEF) de Diabalycoura pour l'octroi de matériels de formation mérite d'être saluée. De telles actions méritent d'être renforcées car beaucoup de problèmes ont pour cause l'analphabétisme. Les colons pourront être sensibilisés sur la scolarisation de leurs enfants pour assurer la relève. En attendant, suite à des évictions et des innombrables problèmes auxquels ils font face, les exploitants de l'ON avec l'appui d'ONG et d'association ont poussé les autorités de l'Office du Niger à la relecture du décret de gérance et son texte d'application. Ainsi, depuis 2011, un projet de décret de gérance est en lecture avec la participation de tous acteurs nationaux qui interviennent sur les terres de l'ON.

3- La problématique de la relecture du décret de gérance de l'ON

Dans le cadre de la relecture du décret de gérance de 1996, on constate que la redevance eaux vient en première position des préoccupations multiples des exploitants. Ensuite vient l'éviction, en seconde position puisqu'elle est la conséquence du non paiement de la redevance. En termes de proposition, les paysans souhaitent que l'ON fasse des évictions proportionnelles : « laisser ce qui a été payé et reprendre ce qui n'a pas été payé ». ⁶⁷ Pour des propositions en vue d'élaborer des outils juridiques opérationnels, une large concertation entre les différents acteurs d'exploitants a eu lieu. Des propositions relatives à la faisabilité de l'éviction proportionnelle, la redevance eau du tertiaire, aux pratiques illicites de sous location, à l'harmonisation des modes d'acquisition et de résiliation des contrats (CEA, PEA, baux ordinaires, emphytéotiques et d'habitation) et à la possibilité d'attribution du Titre Foncier (TF). Après les résultats acquis par la restructuration générale de l'ON dans les années 1990, il semblerait impératif d'amorcer la phase décisive de la libéralisation de l'exploitation agricole familiale (EAF) l'octroi soutenu de titres de propriété foncière garantissant l'investissement humain consenti par des générations de producteurs qui ont fait cette entreprise depuis les années 1930 sur la base d'une promesse non tenue.

La faiblesse des instruments juridiques et les dysfonctionnements institutionnels constatés par les exploitants portent en général sur l'imprécision de l'étendue des terres à gérer dans le décret (cadastrage complet, immatriculation, purge des droits fonciers coutumiers), la violation de l'article 711 du code de procédure civile et de l'Acte uniforme de l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), au droit commun de l'expulsion et du recouvrement de créance. La Loi d'Orientation Agricole en son article 82, ne prévoit pas l'attribution de titres fonciers aux étrangers alors que l'Etat malien prône et favorise le contraire (ex : périmètres attribués au MCA, à la CEN-SAD, à l'UEMOA, aux Chinois et aux Libyens) et la loi n°94-004 du 09 mars 1994 portant création de l'ON, en ses articles 2 et 3, a confiné la mission de l'ON à des activités purement administratives (la gestion des eaux, la maintenance des aménagements, la maîtrise d'ouvrage déléguée, l'entretien des infrastructures primaires, la gérance des terres et le conseil rural) aux dépens des activités économiques qui caractérisent un établissement public à caractère industriel et commercial. ⁶⁸ Fort de ce constat, les exploitants voudraient qu'une relecture de l'ensemble des textes de l'ON soit faite et qu'il faudrait intégrer dans le prochain décret de gérance, les

⁶⁷ Interview du SEXAGON : le 20/12/2011. Voir aussi la Chambre Régionale d'Agriculture de Ségou (CRA-Ségou). Rapport de consultation du SERNES du mois d'Octobre 2011 : « Relecture du décret de gérance n°96-188/PRM de 1996 ». [Site Web : cra-segou.org.ml](http://cra-segou.org.ml)

⁶⁸ Ibid. p.7.

dispositions de l'article 82 de la Loi d'orientation agricole qui ne prévoit pas d'attribution de titre foncier aux étrangers. Ils demandent à ce que les règles de droit commun en matière d'éviction et de recouvrement de la redevance eau soient respectées en soumettant les litiges aux tribunaux.

Par ailleurs, les exploitants voudraient que le contentieux du gouvernement soit impliqué dans le règlement des différends fonciers et que certaines dispositions du code domaniale et foncier soient respectées.⁶⁹ Compte tenu de la précarité du PEA et du CAE, la généralisation de la formule des baux est préconisée etc. Le projet de décret est en cours de lecture et les différents acteurs ne se sont pas encore réunis pour en débattre et sortir la version finale.

4- Les attributions foncières récentes à l'ON et la question de mise en valeur

Ces dernières années, plusieurs investisseurs nationaux et internationaux se sont intéressés à la zone ON et ont bénéficié de grandes superficies qu'ils doivent aménager. Contrairement à ce que certains chercheurs et activistes pensent, les investisseurs nationaux sont plus nombreux que les étrangers à l'Office du Niger. Si la plupart des investisseurs nationaux demandent des parcelles de tailles relativement petites (entre 5 ha et 50 ha), certains d'entre eux convoitent des terres de la taille de celles qui sont attribuées aux investisseurs étrangers.

L'octroi d'un titre foncier participe au souci de la sécurisation foncière des investisseurs pour booster l'aménagement des terres. Mais le problème reste entier sur le plan juridique. Car le décret de gérance qui règlemente les modes de tenure des terres ne prévoit pas ce mécanisme juridique de protection de la propriété. Parmi les investissements étrangers, nous avons le Millenium Challenge Account (MCA) à travers lequel le projet d'irrigation Alatona a été initié.⁷⁰ Ce projet a pour but l'augmentation de la productivité et de la

⁶⁹ C'est par exemple le cas de l'article 9 du CDF qui prévoit une servitude de passage de 10 mètres de large sur les rives.

⁷⁰ Le 13 novembre 2006, les Etats-Unis d'Amérique, représentés par le Millenium Challenge Corporation (MCC) et le Gouvernement de la République du Mali ont signé un accord ou Compact visant à accélérer la réduction durable de la pauvreté par la croissance économique. Le Compact du Mali comprend deux projets, un projet d'amélioration de l'aéroport de « Bamako - Sénou » et un projet d'irrigation de 14000 hectares en zone Office du Niger. Chaque projet est divisé en un certain nombre d'activités pour lesquels des plans d'exécution ont été élaborés. Le Compact est entièrement géré par une entité locale de gestion dénommée le « Millennium Challenge Account Mali, MCA-Mali ». Le MCA-Mali assure la responsabilité de gestion d'ensemble pour l'exécution du Compact. Le MCA-Mali se compose d'une Direction Générale, des Directions de projets (Projet d'Irrigation de Alatona et l'Aéroport), des Directions transversales à savoir la Direction du Suivi Evaluation, la Direction du Suivi Environnemental et Social, la Direction des Passations des Marchés, la Direction Administrative et financière plus une Conseillère Juridique. En outre une Agence de Passation des marchés (contrat géré par le Groupe Louis Berger) et une Agence pour les finances (contrat géré par Emerging Markets

production, l'amélioration de la sécurité foncière et l'accroissement des revenus des producteurs. Il est important de noter que seul ce projet, vu sa différence par rapport aux autres investisseurs, pourra octroyer des titres fonciers aux particuliers voulant bien s'installer sur leurs sites aménagés. C'est ce mode d'octroi de titres fonciers que les syndicats des exploitants veulent que l'ON applique dorénavant sur ses terres aménagées. Cela figure dans leurs doléances pour la relecture du décret de gérance des terres de l'ON. Le projet Alatona du MCA vise à aménager environ 14.000 ha nets de terres nouvelles à l'ON. Désormais, dans le bassin du fleuve Niger, les terres seront octroyées à tout malien ou étranger remplissant les critères objectifs fondés sur la législation malienne en la matière, la rentabilité économique, financière et la capacité technique de production définies par le projet.

Ainsi, à côté d'Alatona, d'autres projets nationaux et internationaux existent. Parmi les entreprises bénéficiaires de baux, malgré la difficulté d'avoir une copie de leurs contrats avec l'ON, des informations ont été recueillies sur les termes des baux emphytéotiques qu'elles bénéficient : la Convention d'Investissement dans le Domaine agricole pour 100,000 ha de Malibya a été signé en juin 2008 ; le Moulin Moderne du Mali bénéficie d'un Accord Spécial d'Investissement dans le secteur agricole pour 20,000 ha et un bail ordinaire pour 7400 ha signé le 31 Mai 2010 ; le Illovo Group Holdings Limited and Schaffer and Associates International LLC (CaneCo and SoSuMar) bénéficie d'un Accord pour 15,000 ha signé le 27 juin 2007. Quant à Sukala, elle appartient à l'entreprise le China Light Industrial Corporation for foreign Economic and Technical Cooperation (CLETC). Cette entreprise bénéficie d'accord d'octroi de 20 000 ha dont 13 000 disponibles à la date de signature. Les 7 000 ha restant sont attribués sur les trois années suivantes la signature du document le 22 juin 2009. Enfin, le Petro Tech-ffn Agro Mali bénéficie d'un bail ordinaire de 10,000 ha.

Ces dernières années, parmi ces entreprises qui n'ont pu respecter les cahiers de charges, beaucoup ont vu leurs contrats résiliés. En effet, le 31 octobre de chaque année, l'ON fait le point des aménagements effectués par les bénéficiaires de baux et procède si nécessaire à la résiliation totale ou partielle de ceux des bénéficiaires qui n'ont pas respecté le cahier des charges. Entre mai 2010 et octobre 2011, 367 000 ha ont été résiliés par l'ON : respectivement en mai 2010, 228 000 ha sont résiliés ; en octobre 2010, 57 000 ha sont résiliés et à la même période en 2011, 82 000 ha sont résiliés.

Group) assurent respectivement les activités de passation des marchés et de gestion financière. Les différentes activités menées dans le cadre de MCA-Mali sont supervisées et approuvées par un Conseil de Surveillance «Board». En outre des Conseils consultatifs existent au niveau de chacun des projets afin de fournir des directives et suggestions visant à améliorer l'exécution des projets. Sources : Impact : Bulletin d'Information du MCA Mali, n°12, mars 2009. Voir aussi : Millenium Challenge Corporation, Plan de suivi-évaluation, version du 24 juin 2008.

Des ONG et des instituts de recherche se plaignent du fait que les institutions étatiques concernées ne mettent pas à leur disposition des copies de baux emphytéotiques de grandes envergures.⁷¹ Pour eux, malgré l'institution d'une obligation d'enregistrement de toutes les transactions auprès du ministère chargé du domaine de l'Etat et des affaires foncières, il n'existe aucune trace (de la plupart des baux) ni à l'ON, ni au service des domaines et du cadastre. Ils concluent que, en fait, c'est le PDG de l'ON qui constitue la clé dans la négociation des baux avec les investisseurs et que ce dernier décrit son rôle comme complémentaire à celui du Secrétaire d'Etat chargé du développement intégré de l'ON. Les deux travaillent ensemble pour défendre les intérêts du gouvernement au cours de la conclusion des baux. Pour obtenir des copies de baux ou des informations sur les baux, ils sont obligés de passer par des canaux non officiels car selon le Secrétaire d'Etat, ces accords ou toutes autres études y afférentes ne sont pas accessibles au public à cause de leur caractère privé même s'il affirme que ces documents ne sont pas confidentiels. En fait, les autorités maliennes craignent l'exploitation de ces documents à d'autres fins par des organisations non gouvernementales de défense des paysans et de la préservation de l'environnement ou des institutions qui luttent contre l'attribution massive des baux aux multinationales dans les pays en voie de développement.

En fait, le manque de transparence sur les détenteurs de baux et le contenu des cahiers de charge peut constituer dans le futur un obstacle au suivi des activités d'aménagement et de production des entreprises internationales. Cette situation peut être préjudiciable non seulement à la population toute entière, mais aussi à l'Etat. Par exemple, certaines entreprises seraient tentées d'exporter en partie ou en totalité leurs produits agricoles vers leurs pays respectifs sans que le Mali n'en bénéficie. D'autres pourraient aussi sous-traiter avec d'autres entreprises nationales ou internationales pour avoir plus de profits.

Conclusion

Cette étude a révélé que la zone Office du Niger a toujours été au cœur des politiques de développement des différentes autorités qui, dans des contextes différents, ont en commun le souci de satisfaire les besoins locaux en coton et en riz et d'assurer leur indépendance vis-à-vis de l'extérieur. Toutefois, l'approche des autorités maliennes des indépendances s'est distinguée de celle de la période coloniale tantôt par une collectivisation mal comprise des

⁷¹ Baxter (John), *Etude de l'Oakland Institute*, op.cit., p. 19.

paysans-colons profondément marqués par les séquelles de la colonisation, tantôt par un retour au libéralisme avec une longue phase de restructurations successives entre 1970 et 1995.

Dans le cadre de la poursuite de cet objectif, l'ON a entrepris de s'adapter à l'évolution du contexte qui exige de prendre en compte de nouveaux enjeux comme la multiplication des acteurs aux intérêts divergents autour des ressources disponibles. Cela implique l'adoption de nouvelles règles en vue d'une gestion concertée de l'espace agro-sylvo-pastoral. Aussi, l'accès sécurisé au foncier nécessite-t-il une extension des aménagements au bénéfice de la majorité et sans discrimination. A cet égard, les efforts entrepris par l'Etat ne sont pas négligeables bien qu'ils soient timides. On peut citer entre autres l'érection d'un Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé du développement intégré de la zone Office du Niger, l'encouragement des investissements nationaux et étrangers, le soutien aux petits exploitants qui ont de tout temps constitué la force de l'ON, la facilitation de l'accès au crédit, aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production. Ces efforts méritent d'être soutenus et poursuivis en vue d'atteindre l'autosuffisance et la souveraineté alimentaires.

Un deuxième niveau de sécurisation consiste dans l'amélioration de la situation précaire des exploitants qui demeurent des locataires des terres à l'ON. Cela nécessite l'octroi de titres de propriété permanents. L'hésitation de l'Etat à se lancer dans une telle voie est légitime dans un contexte de ruée vers les terres et aussi compte tenu du rôle social de l'ON. Toutefois, pour être en adéquation avec la politique agricole incarnée par les différentes lois, principalement la LOA, cette hésitation ne devrait plus qu'être temporaire en attendant la création des conditions indispensables, dans la mesure où ce phénomène de « titrisation » date de la colonisation, et mieux, est prévu par le code domanial et foncier.

La poursuite de ces politiques de sécurisation ne saurait être effective sans un paysannat syndiqué et éduqué qui est au début et à la fin de tout processus de production économique. Outre que la formation amène les paysans à s'intéresser à l'éducation de leurs enfants pour assurer la relève, elle favorise l'assimilation rapide des techniques culturelles et comptables, une bonne maîtrise du calendrier agricole, une bonne gestion des récoltes.

Enfin, il est important de noter que l'accès sécurisé au foncier comporte d'autres dimensions qui pourront faire l'objet d'exploration future. La première est le transport et la commercialisation de la production indispensables pour garantir à l'exploitant un revenu stable. L'amélioration passe par le désenclavement du pays, la valorisation de la production à un prix fixe ou la mise en relation producteurs-acheteurs. Une autre dimension est le mode de

gestion des conflits qui naissent fréquemment au sein d'une même famille lorsque la superficie disponible devient insuffisante. Certains opposent agriculteurs voisins ou agriculteurs et éleveurs qui sont généralement les mêmes personnes autour de l'eau, des résidus de culture et à l'occasion de l'occupation des espaces de pâturage. L'approche privilégiée est la gestion communautaire qui est fortement ancrée dans la zone et qui mérite d'être sauvegardée car il permet à l'exploitant de préserver sa coutume et les liens familiaux sur les terres qui appartenaient jadis à ses ancêtres.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages Généraux

AMSELLE, J.-L. et GREGORIE E. (1987). Complicités et conflits entre bourgeoisies d'Etat et bourgeoisies d'affaires : au Mali et au Niger, In (Terry Emmanuel dir.) L'Etat contemporain en Afrique, Paris : L'Harmattan.

BAILLAUD, E. (1936). L'organisation économique de l'Afrique Occidentale française-Notes de voyage- (Marseille-Institut Colonial).

BAUMANN E., FAY C. & KASSIBO B. Systèmes de production et d'activité : trois études régionales. In : Quensière Jacques (ed.). La pêche dans le delta central du Niger : approche pluridisciplinaire d'un système de production halieutique. Paris : ORSTOM ; Karthala, 1994, p. 345-348.

BAUMANN E., FAY C. & KASSIBO B. Systèmes de pêche et stratégies globales. In : Quensière Jacques (ed.). La pêche dans le delta central du Niger : approche pluridisciplinaire d'un système de production halieutique. Paris : ORSTOM ; Karthala, 1994, p. 401-406.

BAUMANN E., LE KEWA. In : Quensière Jacques (ed.). La pêche dans le delta central du Niger : approche pluridisciplinaire d'un système de production halieutique. Paris : ORSTOM ; Karthala, 1994, p. 349-362.

BARRIERE O. et BARRIERE C. (1996). Systèmes fonciers dans le delta intérieur du Niger. De l'implosion du droit traditionnel à la recherche d'un droit propice à la sécurisation foncière. In *La sécurisation foncière en Afrique noire*, Editeur scientifique: E. LE ROY & al, Ed. Karthala, Paris, pp.127-175

BECKER C., MBAYE S., et THIOUB I. (1997), Éd. « AOF : réalités et héritages— Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960 », Tome I, Dakar : Direction des Archives du Sénégal.

BÉLIÈRES J.-F., SOURISSEAU J.-M., JAMIN J.-Y., KUPER M. (2002c). Le statut foncier, Une appropriation difficile des terres aménagées, In Bonneval P., Kuper M., Tonneau J.-P. (éd.), L'Office du Niger grenier à riz du Mali : succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement, Paris, Montpellier, Karthala, Cirad : 222-226.

BÉLIME É. (1925). La production du Coton en Afrique Occidentale française : le programme carte— Publication du comité du Niger.

BERTRAND M., La question foncière dans les villes du Mali. Marchés et patrimoines, Paris, Karthala-ORSTOM, 1994, 323 p.

BERTRAND A., (1998). Gestion étatique ou gouvernance locale ?, in LAVIGNE DELVILLE (éd.), Quelles politiques foncières en Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Ministère de la Coopération/ Karthala.

BONNET B. (2000). Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales, Londres, IIED, Programme Zones arides, dossier n° 94, 24 p.

CAMARA B. (2012). The dynamics of land tenure systems in the Niger River basin in Mali, Africa, 83.1 (A paraître)

CHAUVEAU J.P. (1995). Pression foncière, cycle domestique et crise économique. Etude de cas en Cote d'Ivoire forestière. In : Blanc-Pamard, C. et Cambrezy, L. (Eds), Terres, terroirs, territoires. Paris : Orstom, 107-129.

CHAUVEAU J.P. (1997). Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. Une étude de cas dans le centre ouest ivoirien. In : Contamin, B. et H. Memel-Foté (Eds) : Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions. Paris : Kathala-Orstom, pp. 325-360.

CILSS, PRECONS, 1997, Décentralisation et approche participative pour l'application des mesures de CE/ DRS au 220 LES CONVENTIONS LOCALES À LA CROISÉE DES CHEMINS Sahel, Actes de l'atelier régional d'échanges, Sao dos organas, Cap Vert, Commission Européenne, Deutsche Forstservice GmbH, 303 p.

CISSÉ S., 1999, Décentralisation et développement dans le delta intérieur du Niger (Mopti, République du Mali), in A. Bourgeot (dir.), Horizons nomades ; sociétés, développement et démocratie, Paris, Karthala, p. 137-150.

CROUSSE C., E. Le BRIS, E. Le Roy (1995). Espaces disputés en Afrique Noire—Pratiques foncières locales, Paris : Karthala, ORSTOM.

COULIBALY Cheibane (1997). Politiques agricoles et stratégies paysannes au Mali—1910-1985 : le règne des mythes à l'Office du Niger, Bamako : éditions Le Cauri d'Or.

COULIBALY Cheibane (1997). Problématique foncière et gestion des conflits en Afrique Noire, Tome I—Stratégies d'avant l'ère démocratique, Bamako : éditions Cauri d'Or.

CUBRILO M. & GOISLARD C. (1998). Bibliographie et lexique du foncier en Afrique Noire, Paris : Karthala.

HAMILTON L, DAMA A. (2003). *Gender and natural resource conflict management in Niore du Sahel*, Mali, Londres, IIED, Programme des zones arides, dossier n° 116, 32 p.

HERBART P. (1939). Le chancre du Niger, Paris : Gallimard.

HESSELING G., DJIRE M. & OOMEN B. M. (Éds), (2005). Le droit en Afrique—Expériences locales et droit étatique au Mali, Paris : Karthala.

HESSELING G. (1992). Pratiques foncières à l'ombre du droit, African Studies Center Leiden, Hollande, Rapport de Recherche.

INSTITUT NATIONAL DE FORMATION JUDICIAIRE (1997). Litiges fonciers au Mali- Doctrine et Jurisprudence, 2e édition revue et corrigée, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, Imprim Color, 287 p.

JACOB J-P. & LAVIGNE DELVILLE Ph. (1994). Les associations paysannes en Afrique—Organisation et dynamiques, Paris : Karthala.

KORNIO O., AZIZ DIALLO A. & SOW F. (2004). La prévention et la gestion des conflits communautaires au Mali—Etude et manuel de formation, Bamako : Fondation Friedrich Ebert Stiftung.

LAURENT P.J. et MATHIEU P. (1995). Compétition foncière et invention sociale locale, Un exemple au Burkina Faso, In : Bertrand, A., E. Le Roy et A. Karsenty (Eds), La sécurisation de la terre, Paris : Karthala, pp. 286-303.

LAURENT P.J. et MATHIEU P. (1994). Authority and conflict in the management of natural resources, a story about trees and migrants in southern Burkina Faso, In: Forest, Trees and people Newsletter (Bulletin de Foresterie communautaire, FAO), N° 25, October 1994, pp. 37-44.

LAURENT P.J. et MATHIEU P. (1994). Gestion des ressources naturelles : enjeux fonciers et processus sociaux au Burkina Faso, In : Arbres, Forêts et communautés rurales (Bulletin de Foresterie communautaire, FAO), N°7, 1994, pp. 21-30.

LAVIGNE DELVILLE Ph. (1998). Quelle politique foncière pour l'Afrique rurale ? Paris : Karthala.

LAVIGNE DELVILLE P., BOUJU J., LE ROY E. (2000). *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement. Stratégies foncières et bas-fonds au Sahel*, Paris, Éditions du GRET, 128 p.

LAVIGNE DELVILLE Ph. (dir.) (1998). *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, 744 p.

LAVIGNE DELVILLE Ph., TOULMIN C., TRAORE S. (dir.) (2000). *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, interventions publiques et dynamiques locales*, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED, 357 p.

LE ROY E. (1985). Les modes d'acquisition et les preuves des droits fonciers coutumiers. In Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Tome V, Ch. V.

LE ROY E. (1996). Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires, in E. Le Roy *et al.* (eds.), *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, p. 239-250.

LE ROY E. (1998). Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 383-389.

MAIGA I., DIALLO G. (1997). Les conflits fonciers et leur gestion dans la 5e Région du Mali, Londres, IIED, Programme Zones arides, 24 p.

MAGASSA H. (1999). Papa commandant a jeté un grand filet devant nous. L'Office du Niger 1902 - 1962. Ségou (Mali), Fondation Yeredon (1ère édition 1978 / François Maspero / Paris).

Ministère de la justice du Mali & Fondation Friedrich E. S. (1997). Litiges fonciers au Mali—« Doctrine et jurisprudence », 2^{ème} édition, revue corrigée, Bamako : Institut de Formation Judiciaire.

NIANG M. (1982). Réflexion sur la réforme foncière sénégalaise de 1964. In LE BRIS, LE ROY : Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris : Karthala.

SCHREYGER E. (1984). L'Office du Niger au Mali : la problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel (Steiner).

TERSIGEL Ph. et BECKER C. (1997). Développement durable au Sahel, Paris : Karthala—Sociétés, Espaces, Temps.

II.- Articles et communications/rapports

CISSE S. *Le Delta intérieur du Niger : l'énigme de la gestion foncière*, in Cauris, n° 152, 153, 154, 1996.

COTULA L. *Droit fonciers et accès à l'eau au Sahel*, Dossier n°139, 2006, IIED, p.10.

COULIBALY C. & DIAKITE B. *La question foncière au Mali*. Les cahiers de Mandé Bukari, Revue trimestrielle de l'Université Mandé Bukari, N°09, 4^{ème} trimestre 2007.

COULIBALY C. *L'Office du Niger en question : 1902-2002 : Cent ans de vicissitudes*, 1^{ère} partie, Les cahiers de Mandé Bukari, revue Trimestrielle de l'Université Mandé Bukari, N°05, 4^{ème} trimestre 2006.

COULIBALY C. *Syndicalisme paysan et démocratisation— La naissance du syndicalisme paysan au Mali*, Les cahiers de Mandé Bukari, revue Trimestrielle de l'Université Mandé Bukari, N°07, 2^{ème} trimestre 2007.

DIAKITE N., « *La problématique de la gestion des espaces pastoraux en milieu rural ; états généraux du foncier* », Assises Nationales des 7 au 11 décembre 2009.

Mme DIARRA Kadiatou SAMOURA : « *La femme et l'accès au foncier rural.* » ; états généraux du foncier, Assises Nationales des 7 au 11 décembre 2009.

DIAKITE Mamadou B. C., « *Quelle stratégie de communication pour la diffusion (vulgarisation) des textes en langues nationales ?* » ; états généraux du foncier, Assises Nationales des 7 au 11 décembre 2009.

DIARRA Daouda : « *Loi d'Orientation Agricole : Stratégie de mise en œuvre dans le cadre de la politique foncière au Mali* » ; états généraux du foncier, Assises Nationales des 7 au 11 décembre 2009.

COULIBALY C., « *Elément de débat pour la définition d'une politique et d'une législation foncières au Mali* » ; états généraux du foncier : Assises Nationales, 7-11 décembre 2009.

DJIRE M., KEITA A. & MAIGA A., Diagnostic du foncier agricole, Avril 2010, Bamako.

GARIN P., LE GAL P.Y., RUF Th. (éds.), 2002. *La gestion des périmètres irrigués collectifs à l'aube du XX^e siècle, enjeux, problèmes, démarches*. Actes de l'atelier, 22-23 janvier 2001, Montpellier, France. Pcsi, Cemagref, Cirad, Ird, Montpellier France, Colloques, 280 p.

TALL E-H-O, TRAORE M., GNOUMOU Y. & BLOCH P. « *Etude sur la problématique foncière dans les périmètres irrigués au Mali* », Working Paper n°50-F, 2002, USA : Land Tenure Center, University of Wisconsin– Madison.

TAPILY N., « *La gestion du contentieux lié au foncier et la problématique de l'exécution des décisions de justice* » ; états généraux du foncier, Assises Nationales des 7 au 11 décembre 2009.

TRAORE O., « *L'adaptation de la législation et de la réglementation foncières aux contextes institutionnel, sociopolitique et économique du Mali : enjeux et défis ; états généraux du foncier* », Assises Nationales des 7 au 11 décembre 2009.

TRAORE M., « *Quelles stratégies de formation efficaces et appropriées des acteurs intervenant dans la gestion du foncier ?* » ; états généraux du foncier, Assises Nationales des 7 au 11 décembre 2009.

III.- Textes législatifs et Réglementaires

- Loi n° 06-40 /AN-RM portant loi d'orientation agricole

- La loi n°01-004, du 27 février 2001, portant chartre pastorale en République du Mali, dans ses dispositions relatives à l'accès à l'eau.
- La loi 95-034 du 27 janvier 1995, portant code des collectivités territoriales décentralisées, dans ses dispositions relatives à la politique de création et de gestion.
- L'ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code Domanial et Foncier, dans ses dispositions relatives au domaine public immobilier de l'État et des collectivités territoriales.
- La loi n°02006/AN-RM 30 Janvier 2002 portant code de l'eau.
- Loi N° 01-020/ AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances
- Loi N°02-013/AN-RM du 03 juin 2002 instituant le contrôle phytosanitaire en République du Mali.
- Loi N°08-033/AN-RM du 11 aout 2008 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.
- Loi N°08-042/AN-RM du 1er décembre 2008 relative a la sécurité en biotechnologie en République du Mali.
- Loi N°01-004/AN-RM du 27 février 2001 portant charte pastorale en République du Mali.
- Loi n° 94-004 du 09 mars 1994 portant création de l'ON.
- Les décrets d'application du Code domanial et foncier sont :
 - Décret n°01-40 P-RM du 2 février 2001 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat ;
 - Décret n°02-111/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des Collectivités Territoriales ;
 - Décret n°02-112/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et conditions d'attributions du domaine privé immobilier des Collectivités Territoriales ;
 - Décret n°02-113/P-RM du 06 mars 2002, fixant les modalités d'organisation et de confection du cadastre ;
 - Décret n° 96-188/P-RM du 1^{er} juillet 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'ON.
 - Décret n°02-114/P-RM du 06 mars 2002 portant fixation des prix de cession et des redevances des terrains urbains et ruraux du Domaine privé de l'Etat, à usage commercial, industriel, artisanal, de bureau, d'habitation ou autres ;
 - Décret n°02-115/P-RM du 06 mars 2002 portant fixation des barèmes généraux de base des prix de cession, des redevances des terrains ruraux appartenant à l'Etat et détermination de la procédure d'estimation des barèmes spécifiques.

Table des matières

Sommaire.....	1
Sigles et abréviations.....	2
Introduction.....	4
A.- La présentation de la zone de recherche.....	5
1- La zone de Niono.....	7
2- La zone de Kouroumari.....	8
3- La zone de Macina.....	10
4- La zone de Molodo.....	11
5- La zone de Mbéwani.....	12
6- L'organisation administrative des Zones de l'Office du Niger.....	13
B.- Le cadre conceptuel.....	14
C.- Le contexte et la problématique de l'étude.....	16
1- Les objectifs de l'étude.....	18
2- Les cibles de la recherche.....	18
3- La méthodologie.....	19
I.- Les politiques agricoles du Mali et les conditions d'accès à la terre à l'Office du Niger.....	21
A.- Les politiques agricoles et foncières du Mali indépendant.....	21
B.- Les conditions d'accès à la terre à l'Office du Niger.....	25
1- Le contrat annuel d'exploitation et le permis d'exploitation agricole	29
2- Le bail d'habitation, le bail emphytéotique et le bail ordinaire.....	31
II.- La récurrence des problèmes de sécurité foncière à l'Office du Niger.....	34
A.- La précarité des droits sur les terres, la spéculation foncière et les couches vulnérables.....	35
1- Des autorités coutumières et des collectivités limitées.....	36
2- Les difficultés d'accès de certaines couches vulnérables.....	39
3- Les difficultés d'accès aux crédits, aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production.....	40
B.- La réallocation et l'analphabétisme comme causes ou conséquences de la précarité des droits sur les parcelles.....	42
1- La réallocation des terres évincées.....	43

2- La formation des paysans comme outil pour la sécurisation foncière.....	45
3- La problématique de la relecture du décret de gérance de 1996.....	47
4- Les attributions foncières récentes à l'Office du Niger.....	48
Conclusion.....	50
Bibliographie.....	53
Table des matières.....	58
Annexes.....	60
Annexe n°1 : Le guide d'entretien.....	61
Annexe n°2 : Les rapports de terrain.....	67
Rapport n°1 : Zone de Macina.....	68
Rapport n°2 : Zone de Molodo.....	88
Rapport n°3 : Zone de Niono.....	94
Rapport n°4 : Zone de M'Bewani.....	104
Rapport n°5 : Zone de Kouroumari.....	122

ANNEXES

Annexe n°1 : Le guide d'entretien

Le guide d'entretien a été élaboré en fonction des cibles prévues pour la recherche. Les données recueillies à partir de ce guide d'entretien seront analysées pour avoir un résultat hautement appréciable.

I.- A l'intention des responsables de l'Office du Niger

Noms et prénom :.....

Titre

Téléphones et coordonnées :.....

1. Quel est la politique d'accès à la terre à l'ON ?
2. Comment se font les aménagements à l'ON ?
3. Quel rôle les paysans jouent-ils dans l'aménagement de ces terres à l'ON ?
4. Quel rôle l'Etat jouent-il dans l'aménagement des terres à l'ON ?
5. Quels sont les rôles des partenaires autres que l'Etat dans l'aménagement des terres à l'ON ?
6. Quels sont les axes importants de la politique d'aménagement des terres à l'ON ?
7. Quels sont les axes importants de la politique d'accès à la terre à l'Office ?
8. Comment ces politiques sont-elles mises en œuvre par l'ON ?
9. Quels sont les différents contrats que vous avez à l'ON ?
10. Quels sont vos rapports avec les exploitants ? y'a-t-il des difficultés ? Si oui quelle est la nature de ces difficultés ?
11. Quels sont les nouveaux défis auxquels l'ON fait face ?
 - Quels sont les moyens dont dispose-l'ON pour relever ces défis
12. Quels sont les perspectives d'aménagement à l'ON ?
13. Quels sont vos rapports avec l'Etat ?
14. Quels sont vos rapports avec les partenaires ?

II.- Aux associations et organisations paysannes

Noms et prénom :.....

Titre :..... **Téléphones**.....

Nom de l'association :..... **Date de création** :.....

1. Combien d'associations existent-elles depuis la création de l'Office du Niger ?
2. Pourquoi les paysans adhèrent-ils à votre organisation ?
3. Êtes-vous réunies au sein d'une fédération ?
4. Quelles sont vos relations avec l'ON ?
5. Etes-vous consulter pour l'accès des paysans à la terre ?
6. Quelle est la capacité (économique ou de pression) réelle de votre association ?
7. Votre association a-t-elle des parcelles à exploiter ? ou a-t-elle une entreprise ? Si oui, quelle est la nature de l'entreprise ?
8. Comment avez-vous eu ces parcelles ? La nature de la transaction ?
9. Quel rôle jouez-vous dans l'accès des paysans à la terre (parcelles) ?
10. Quels sont vos rapports avec l'Office du Niger ?
 - Quelle est la nature du contrat qui lie vos militants à l'Office du Niger ?

- Quel est le contenu du/des contrat (s) ?
 - Quelle est la durée de vie de ces contrats selon vos militants ? Quels sont vos droits par rapport à ce contrat ?
11. Les ONG et les bailleurs de fonds vous ont-ils aidé ? Si oui, comment ? Quelles étaient les conditions ?
 12. Comment aidez-vous vos militants ? Comment êtes-vous organisées ? (pouvons nous savoir vos objectifs, votre statut, votre règlement intérieur etc. ?)
 13. Avez-vous des femmes et des jeunes dans votre association ? Comment sont-ils organisés et quels sont vos rapports avec eux ?
 - Quelle place les femmes et les jeunes occupent-ils à l'ON ?
 - Quelle place occupent-ils dans l'organisation ?
 - Comment l'organisation traite-t-elle la question d'accès des femmes et des jeunes à la terre à l'ON ?
 14. Comment participez-vous à la vie sociale et économique du Mali ?
 15. Quelles sont les différentes associations ou organisations paysannes à l'ON ?
 16. Toutes les associations créées depuis les années 1960 existent-elles encore ? Si non, quelles sont celles qui ont disparu ? Les raisons ?
 17. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ? Quels sont les nouveaux défis auxquels vous faites face ?
 18. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation ?
 19. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs parcelles? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?
 20. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?
 21. Aujourd'hui quel est le défi majeur que votre organisation doit-elle lever ?
 22. Qu'est ce que votre organisation peut faire concrètement pour faciliter l'accès à la terre par les paysans membres ?
 23. Quel rôle jouez-vous dans la gestion et la prévention des conflits entre les exploitants et l'Office du Niger ?
 24. Que faut-il faire pour améliorer le mode d'accès à la terre à l'ON ?
 25. Que faut-il faire pour plus de sécurité foncière à l'ON ?

III.- Les paysans/exploitants

Nom et Prénom :.....

Age :.....**Statut marital :** (marié ? célibataire ? des enfants ?etc.).....

Nbre de femmes :..... **Nbre d'enfants :**.....

Date d'installation (établissement) à l'Office du Niger :.....

1. Quel est votre métier ?
2. Depuis quand êtes vous (installé) à l'Office du Niger ? Comment est ce que vous êtes arrivés à l'ON ?
3. Qu'est ce qui a motivé votre arrivée à l'ON ?
4. Avez-vous une exploitation et/ou une surface à usage d'habitation ?
5. Comment les avez-vous acquises ? Quels documents administratifs possédez-vous pour ces terres ? (*voir aussi la question n°13*)
6. Quelles sont vos sources de revenus ?
7. Avez-vous accès aux crédits (prêts) auprès des banques et/ou institutions financières de microcrédits ? Auprès de quel établissement avez-vous pu accéder au prêt ?

8. Quelles sont les conditions d'accès au prêt, au crédit ?
 - Avez-vous besoin de fonds supplémentaires ?
 - Avez-vous une garantie pour ce prêt ? Quelle est sa nature ?
9. Combien de personnes dans votre famille ?
10. Comment avez-vous acquis votre (vos) parcelle (s) ?
11. Quelle est la taille, la dimension de la parcelle ? des parcelles ?
12. Depuis quand exploitez-vous votre (vos) parcelle (s) ?
13. Avez-vous hérité ces terres ? ou les avez-vous achetées ?
14. A quelle fin utilisez-vous vos terres ?
15. Quels sont vos rapports avec l'Office du Niger ?
 - Quelle est la nature du contrat qui vous lie à l'Office du Niger ?
 - Quel est le contenu de ce contrat ?
 - Depuis quand avez-vous ce contrat ?
 - Le contrat est-il arrivé à terme ? Si oui, depuis quand ? Si non, quand est-ce que le contrat prend fin ?
 - Respectez-vous les termes du contrat ?
 - Payez-vous correctement les redevances eau ?
 - Quel est le statut actuel de votre parcelle ?
16. Quels sont vos rapports avec les autres exploitants ?
17. Quels sont les problèmes que vous rencontrez dans l'exploitation de votre (vos) terre(s) ?
18. Vos modes d'utilisation des terres sont-ils toujours compatibles avec les termes du contrat qui vous lie à l'ON
19. Vos (votre) femmes (femme) travaille (nt)-elle (s) ? Si oui, dans les champs ? Si non, quels métiers exercent-elles ? Idem, les enfants ?
20. Combien d'enfants avez-vous ? Sont-ils à l'école ? Quelle sorte d'école : privée ? publique ? Arrivez-vous à subvenir aux besoins de leur éducation ?
21. Si vos enfants travaillent, quel métier exercent-ils ? Où ? A l'ON ?
22. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ?
23. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation foncière ?
24. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs parcelles ? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?
25. Quel peut être le rôle des paysans eux-mêmes dans cette sécurisation ?
26. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?
27. Y a-t-il des conflits autour des parcelles de culture ? Quel mode de gestion de ces conflits utilisez-vous ?

IV.- Aux focus groupes

1. **Combien d'associations existe-il depuis la création de l'Office du Niger ?**
2. Êtes-vous réunis au sein d'une fédération ?
3. Quelle est la capacité (économique ou de pression) réelle de votre association ?
4. Votre association a-t-elle des parcelles à exploiter ? ou a-t-elle une entreprise ? Si oui, quelle est la nature de l'entreprise ?
5. Comment avez-vous eu ces parcelles ? La nature de la transaction ?
6. Quel rôle jouez-vous dans l'accès des paysans à la terre (parcelles) ?
7. Quel sont vos rapports avec l'Office du Niger ?

- Quelle est la nature du contrat qui lie vos militants à l'Office du Niger ?
 - Quel est le contenu du/des contrat (s) ?
 - Quelle est la durée de vie de ces contrats selon vos militants ? Quels sont vos droits par rapport à ce contrat ?
8. Les ONG et les bailleurs de fonds vous ont-ils aidés ? Si oui, comment ? Quelles étaient les conditions ?
 9. Toutes les associations créées depuis les années 1960 existent-elles encore ? Si non, quelles sont celles qui ont disparu ? Les raisons ?
 10. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ? Quels sont les nouveaux défis auxquels vous faites face ?
 11. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation foncière ?
 12. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs parcelles ? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?
 13. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?
 14. Quel rôle jouez-vous dans la gestion et la prévention des conflits entre les exploitants et l'Office du Niger ?

V.- Aux entreprises Nationales et Internationales

Nom de l'entreprise :.....

Nom et Prénom du Directeur (gestionnaire etc.):.....

Nombre de travailleurs :.....

Date d'installation (établissement) à l'Office du Niger :.....

1. Avez-vous des terres à l'ON ? Si oui, quelles sont leurs dimensions ?
2. Quelles ont été les conditions d'acquisition de ces terrains ? Etaient-elles chers ? Qui les a données ? Vendues ? Transférées ?
3. Etaient-elles aménagées ? Si non qui les a aménagées ? Dans quelles conditions ?
4. Quelle a été votre contribution dans l'aménagement ? Si non, comment comptez-vous les exploiter ? Êtes-vous déjà installés sur votre (vos) terre (s) ?
5. L'Etat contribue-t-il à l'aménagement de ces terres ?
6. Si les terres sont aménagées, quel est le contenu des cahiers de charge ? pouvez-vous nous donner une copie de contrat et de cahier des charges ?
7. Quelle est votre part d'investissement sur les terres ? quels sont vos droits et vos responsabilités sur la gestion de ces terres ?
8. Qu'est ce que vous produisez sur ces terres ? Quelle est la quantité de céréale que vous produisez par an ?
9. Y a-t-il des gens qui ont abandonné leurs terres ? Pourquoi, selon vous ? Sont-ils revenus ? Où sont-ils partis ?

VI.- Aux banques et institutions de micro finance

Noms et prénom :.....

Titre

Téléphones et coordonnées :.....

1. Quels sont les objectifs de l'institution financière ? Quel est son statut juridique ?
2. Quelles sont les conditions d'appui des institutions financières concernées ? Juridiques et financières ?
3. Quel est le montant maximum et/ou minimum de l'appui aux paysans ?
4. Etes-vous satisfaites de votre collaboration avec les paysans ? Réussissent-ils à rembourser leurs prêts ?

5. Y a-t-il des litiges entre vous et les paysans ? Si oui, pourquoi ? Comment ont-t-ils été gérés ?
6. Quelle a été l'implication de l'ON dans le règlement de ces litiges ?
7. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ?
8. Selon vous, quelle est la capacité des paysans à exploiter leurs terres ?
9. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation des terres ?
10. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs parcelles? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?
11. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?

VII.- Aux Mairies et aux Préfectures ou Sous Préfectures

Région :.....

Préfecture (Sous Préfecture) de :

Commune de :.....

Noms et titres des personnes interviewées et leur téléphones et coordonnées

1. Quels sont les rapports entre la Mairie (ou la Préfecture) avec l'ON et les paysans ?
2. Quel est le statut des terres de la commune ?
3. Y a-t-il des litiges fonciers dans votre juridiction ? Si oui, comment sont-ils gérés ?
4. Que pense la Mairie, la Préfecture (Sous Préfecture) de la question de la sécurisation foncière ?
5. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ?
6. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation foncière ? (*questions posées aussi à des personnes indépendamment de la rencontre formelle...*)
7. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs terres? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?
8. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?

NB : Des entretiens individuels ou occasionnels auront non seulement lieu avec des personnes âgées, mais aussi avec des femmes sur les mêmes questions.

Annexe n°2 : Les rapports de terrain

Rapport N°1 :

Zone de Macina

Sous équipe de recherche:

Dr Bréhima KAMENA, Chercheur,
M. Issa Makan KEITA, Assistant-chercheur

Décembre 2011

Introduction

Le présent rapport est relatif à la mission de recherche entreprise du 10 au 31 décembre 2011 (cf. ci-joint en annexe 1 l'ordre de mission n° 011-303/UB/R/SRH) dans la zone de production de Macina à l'Office du Niger (l'ON). Cette mission entre dans le cadre de la convention de recherche n° 211.09.30.32 du 30 septembre 2011 relative au projet intitulé « Accès à la terre et sécurité foncière à l'Office du Niger » conclue entre le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Mission de Recherche Droit et Justice, l'Université de Bamako et le Groupe de Recherche Appliquée Antenne Lascaux de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques (GRAAL/FSJP).

Le rapport comprend trois phases regroupées en deux parties : les phases conceptuelle et méthodologique (1^{ère} Partie) et la phase empirique (2^{ème} Partie).

1^{ère} Partie : Phases conceptuelle et méthodologique

Elles comprennent la problématique, les questions de recherche, les hypothèses de recherche, les objectifs de l'étude, les résultats attendus et la méthodologie.

1.1.- Problématique et questions de recherche

L'article 19 du décret n° 96-188/P-RM du 1^{er} juillet 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger prévoit différents modes de tenure des terres : le Contrat Annuel d'Exploitation (CAE), le Permis d'Exploitation Agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation. Cette diversité de modes peut susciter la frustration de certains exploitants qui se voient limiter à un seul mode de tenure, le CAE.

Dans la pratique, le CAE n'est pas conclu par écrit. Il en résulte une méconnaissance par l'exploitant de ses droits et devoirs.

Le bail est accordé sous condition de l'aménagement des terres concernées par le titulaire. Or en raison des coûts très élevés de l'aménagement (3 millions FCFA/ha), ce dernier peut avoir du mal à honorer ses engagements. Parfois, ces baux sont octroyés sur des terres sur lesquelles se sont déjà installées des populations depuis des dizaines d'années, voire avant la création même de l'ON. Ce qui peut susciter des conflits.

Par ailleurs, depuis la fin des années 1990, la pression foncière accrue et les moyens limités de l'Etat ont emmené l'Etat à concevoir de nouvelles politiques d'aménagements : l'approche participative d'aménagement des terres par la mobilisation massive des paysans pour participer aux travaux de défrichement des terrains, de creusement des arroseurs, des drains d'arroseurs (réseau tertiaire et drainage) et la promotion du bail pour emmener les grands privés à emménager par leurs propres moyens de grands espaces qui leur sont octroyés. L'expérience montre que pour la plupart des baux, les titulaires n'arrivent pas à honorer leurs engagements relatifs à l'aménagement. Ce qui peut fausser les prévisions de l'Etat non seulement en termes de surfaces aménagées, mais aussi en terme de production agricole.

De plus, l'exploitation des parcelles emmène les exploitants à s'endetter régulièrement et dans des conditions parfois inacceptables du point de vue de la pratique bancaire.

De ces constats découlent les questions de recherches suivantes :

- Quels sont la valeur et les intérêts juridiques des différentes formes de contrats d'accès à la terre à l'ON ?
- Quelle signification les modes d'accès à la terre à l'ON prennent-ils pour les paysans ?
- Que représentent les différents types de contrats signés entre l'ON et les paysans aux yeux des institutions de financement octroyant des crédits ?
- Quels sont les problèmes inhérents à l'accès à la terre à l'ON et comment sont-ils gérés ?

1.2.- Hypothèses de recherche

- Les différentes formes de contrats d'accès à la terre à l'ON sont conformes aux textes législatifs et réglementaires et préservent les intérêts des différents acteurs.
- Les différents modes d'accès à la terre à l'ON constituent pour les paysans des moyens de subvenir aux besoins de leurs familles.
- Les différents modes d'accès à la terre à l'ON sont prévues en vue de l'exploitation agricole par le paysan.
- Les différents types de contrats signés entre l'ON et les paysans importent peu aux yeux des institutions de financement octroyant des crédits.
- Les problèmes inhérents à l'accès à la terre à l'ON sont notamment l'insuffisance des surfaces aménagées et les litiges fonciers.

1.3.- Objectifs de l'étude

La présente étude se propose de manière générale, à travers des cas concrets, d'analyser les problèmes liés à la gestion du foncier à l'ON.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- déterminer les modes d'accès à la terre à l'ON ;
- analyser la signification de ces différents modes d'accès à la terre pour les paysans de l'ON ;
- montrer les attitudes des institutions face à la garantie que représentent les contrats signés entre l'ON et les paysans ;
- décrire les obstacles majeurs de l'accès à la terre à l'ON ?
- faire ressortir la valeur juridique et les intérêts des différentes formes de contrat en vigueur à l'ON ;
- faire des propositions en vue de créer les meilleures conditions d'accès à la terre à l'ON.

1.4.- Résultats attendus

À la fin de cette étude :

- Les modes d'accès à la terre à l'ON sont compris ;
- La perception des contrats par les paysans est analysée ;
- Les attitudes des institutions de financement des crédits vis-à-vis des contrats dont les paysans sont détenteurs sont connues ;
- Les obstacles d'accès à la terre à l'ON sont déterminés ;
- Une analyse juridique des différentes formes de contrat est faite ;
- Des recommandations sont faites.

1.5.- Méthodologie

a.- Milieu d'étude

L'Office du Niger est le plus ancien des périmètres irrigués de l'Afrique de l'Ouest et l'un des plus étendus. Il a été aménagé à partir des années 1930 dans le Delta intérieur du fleuve Niger. Il comprend six zones de production : Niono, Bèwani, N'débougou, Molodo, Kouroumari et Macina.

Cette dernière comprend 5 casiers : Ké-Macina, Bokiwèrè, Niaro, ???. Les tout premiers aménagements de l'ON ont été réalisés à Kankan dans le casier de Kolongo ??? le 5 janvier 1935. Le casier de Macina a été aménagé il y a une dizaine d'années.

La zone de Macina couvre la partie Nord du cercle de Macina. Elle est située sur la rive gauche du fleuve Niger et couvre une superficie de 18 641 ha aménagés.

b.- Population et échantillonnage

La population d'étude porte sur tous les acteurs concernés par les questions relatives à l'accès à la terre et à la sécurité foncière, spécialement la direction de zone, le Comité Paritaire de Gestion des Terres (CPGT), les syndicats d'exploitants, les exploitants, les représentants de l'Etat, les élus locaux, les structures de microfinance et le juge de paix à compétence étendue. L'échantillonnage est fait conformément au tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Population et échantillonnage

N°	Acteurs	Effectif population	Echantillon
1	Responsables de l'ON	2	2
2	Associations et organisations paysannes	3	1
3	Exploitants	??? (V. Diarra à Kolongo)	6
4	Focus groupe	1	1
5	Entreprises nationales et internationales	4	4
6	Banques et institutions de microfinance	4	1
7	Maires et Préfets ou Sous-Préfets	5	2
8	Comités paritaires	2	1

c.- Instruments de collecte

Deux instruments de collecte ont été utilisés dans cette étude : les documents mis à disposition par les différents acteurs et le guide d'entretien.

Les documents mis à dispositions comprennent le décret n° 96-188/P-RM du 1^{er} juillet 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger, l'arrêté n° 96-1695/MDRE-SG du 30 octobre 1996 portant cahier des charges, note sur la mise en œuvre d'une procédure de délivrance du CAE du 25 septembre 1989, un exemplaire du CAE et 3 lettres d'accord de principe de bail.

Le Guide d'entretien comprend sept fiches. Chacune d'elles s'adresse à un acteur (ci-joint en annexe 2).

d.- Limites de l'étude

L'équipe de recherche a été confrontée à certains nombre de difficultés, notamment les difficultés d'accès à certaines sources d'information (PV de réunion, copies d'étude de faisabilité et d'étude d'impact environnemental, copie de bail signé, etc.) et à certains sites en raison de leur éloignement et de l'impraticabilité des chemins d'accès.

2^{ème} Partie : Phase empirique

2.1.- Présentation et analyse des données

Tableau 2 : Questions à l'attention des responsables de l'office du Niger (Fiche n°1)

Questions	Réponses
15. Quelle est la politique d'accès à la terre à l'ON ?	Aujourd'hui, la politique d'accès à la terre à l'ON comprend deux axes principaux. 1 ^{er} axe : le CAE ; 2 ^{ème} axe : le bail.
16. Comment se font les aménagements à l'ON ?	L'aménagement par les titulaires de bail à leurs propres frais et l'aménagement participatif avec la mobilisation massive des paysans pour participer aux travaux de défrichement des terrains, de creusement des arroseurs, des drains (réseau tertiaire et drainage).
17. Quel rôle les paysans jouent-ils dans l'aménagement de ces terres à l'ON ?	Participation à l'aménagement (cf. l'aménagement participatif).
18. Quel rôle l'Etat joue-t-il dans l'aménagement des terres à l'ON ?	Recherche de financements en vue d'aménager des parcelles pour l'installation des petits exploitants
19. Quels sont les rôles des partenaires autres que l'Etat dans l'aménagement des terres à l'ON ?	Financement des aménagements par les PTF.
20. Quels sont les axes importants de la politique d'aménagement des terres à l'ON ?	V. question n° 3
21. Quels sont les axes importants de la politique d'accès à la terre à l'Office ?	V. question n° 1
22. Comment ces politiques sont-elles mises en œuvre par l'ON ?	V. 1 et 3 Après l'acceptation de la demande écrite par l'ON : <ul style="list-style-type: none">- CAE : Attribution des parcelles en fonction de la disponibilité des terres, du nombre des membres de la famille, du nombre de travailleurs hommes et femmes, de l'équipement technique dont dispose le candidat, du nombre de bœufs de labour et de la viabilité (v. arts 15 et 16 de l'arrêté portant cahier des charges) en fonction de la participation des bénéficiaires aux travaux d'aménagement ;- Bail : aménagement à leurs propres frais par les bénéficiaires dans un délai de trois ans (renouvelable une fois) après une étude de faisabilité, une étude d'impact environnemental et la signature du bail.
23. Quels sont les différents contrats que vous avez à l'ON ?	Le CAE, le Permis d'Exploitation Agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation.
24. Quels sont vos rapports avec les exploitants ? Y'a-t-il des	Collaboration émaillée de difficultés : <ul style="list-style-type: none">- Insuffisance d'entretien du réseau tertiaire

difficultés ? Si oui quelle est la nature de ces difficultés ?	<ul style="list-style-type: none"> - par les exploitants ; - Pression foncière : beaucoup de demande pour moins de parcelles ; - Spéculation foncière de certains exploitants (vente ou mise en location des parcelles en violation des textes et à l'insu de l'ON) ; - Absence ou insuffisance d'aménagement par les titulaires de baux ; - Non paiement des redevances eau par certains exploitants ; - Gaspillage d'eau par certains exploitants ; - Non respect du calendrier agricole par certains exploitants ;
25. Quels sont les nouveaux défis auxquels l'ON fait face ?	Capacité de réaliser des aménagements nouveaux avec une maîtrise totale de l'eau.
- Quels sont les moyens dont dispose l'ON pour relever ces défis ?	Absence de moyens pour relever ce défi.
26. Quels sont les perspectives d'aménagement à l'ON ?	Aménagement par les grands privés
27. Quels sont vos rapports avec l'Etat ?	L'Etat demeure propriétaire des terres dont l'ON assure la gérance. L'ON est placé sous la tutelle de l'Etat à travers le Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé du développement intégré de l'ON. Les cadres et agents de l'ON sont payés sur le budget national.
28. Quels sont vos rapports avec les partenaires ?	<ul style="list-style-type: none"> - L'ON entretient de bons rapports avec les organisations paysannes qui font des programmes, des bilans, des battages collectifs, etc. Cependant, elle a des difficultés avec certaines organisations paysannes comme par exemple celles qui incitent les paysans à ne pas révéler la quantité de leur production. - L'ON entretient également de bons rapports avec les collectivités et les représentants de l'Etat. L'ON accepte toujours dans la mesure du possible les demandes d'affectation de terres à des fins non agricoles (usage d'habitation, centres sociaux, etc.) formulés par les collectivités territoriales se trouvant dans sa zone. Cependant, certaines collectivités entreprennent des constructions sans avoir l'autorisation définitive de l'ON. - La direction de l'ON réfléchit à la possibilité du financement par les banques maliennes des aménagements.
Question supplémentaire n° 1 : quel est le montant de la redevance eau ?	<ul style="list-style-type: none"> - Classe 1 : 67 000 FCFA/ha ; - Classe 2 : 57 000 FCFA/ha ; - Classe 3 : 46 900 FCFA/ha. <p>NB : C'est le taux le plus bas de la sous-région.</p>

Question supplémentaire n° 2 : Quels sont les taux d'aménagement et d'exploitation à l'ON ?	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie du delta du Niger : 2 458 000 ha ; - Superficie irrigable par le barrage de Markala : 1 906 000 ha (68% de la superficie du delta du Niger) ; - Superficie réellement aménagée à l'ON : 106 000 ha ; - Superficie réellement exploitée : 98 531 ha.
Question supplémentaire n° 3 : Quels sont les taux d'aménagement et d'exploitation par les grands privés à l'ON ?	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie des baux prévus : 800 000 ha ; - Superficie des baux signés : 78 631 ha ; - Superficie des baux aménagés : 12 917 ha.
Question supplémentaire n° 4 : Quels sont les taux de résiliation de baux à l'ON ?	<p>Le 31 octobre de chaque année, l'ON fait le point des aménagements effectués par les bénéficiaires de baux et procède si nécessaire à la résiliation totale ou partielle de ceux-ci. Depuis 2010, l'ON a procédé aux résiliations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mai 2010 : 228 000 ha ; - Octobre 2010 : 57 000 ha ; - Octobre 2011 : 82 000 ha.
Question supplémentaire n° 5 : Comment les litiges fonciers sont-ils résolus à l'ON ?	<p>Les litiges sont réglés à l'amiable. A défaut, ils sont soumis à l'arbitrage du Comité Paritaire de Gestion des Terres (CPGT). La saisine du tribunal peut intervenir en cas d'échec des négociations (article 8 du CAE).</p>

Tableau 3 : Questions à l'attention des associations et organisations paysannes (Fiche n° 2) et des focus groupes (Fiche n° 4)

Questions	Réponses
26. Combien d'associations existe-il depuis la création de l'Office du Niger ?	Il existe actuellement à l'ON trois syndicats d'exploitants. Ce sont dans l'ordre de création : SEXAGON, SYNADEC et SAGREPON.
27. Pourquoi les paysans adhèrent-ils à votre organisation ?	Pour la défense de leurs intérêts.
28. Êtes-vous membre d'une fédération ?	Non, mais c'est en projet.
29. Quelles sont vos relations avec l'ON ?	Bonnes relations.
30. Etes-vous consultée pour l'accès des paysans à la terre ?	Pas de consultation en cas d'accès à la terre, mais consultation en cas de relecture des textes.
31. Quelle est la capacité (économique ou de pression) réelle de votre association ?	Écouté et respecté dans le cadre de la sensibilisation pour le paiement des redevances eau et l'entretien du réseau tertiaire.
32. Votre association a-t-elle des parcelles à exploiter ? ou a-t-elle une entreprise ? Si oui, quelle est la nature de l'entreprise ?	Non.

33. Comment avez-vous eu ces parcelles ? La nature de la transaction ?	Néant.
34. Quel rôle jouez-vous dans l'accès des paysans à la terre (parcelles) ?	Néant.
35. Quels sont vos rapports avec l'Office du Niger ?	V. n° 4.
- Quelle est la nature du contrat qui lie vos militants à l'Office du Niger ?	CAE.
- Quel est le contenu du/des contrat (s) ?	Eviction en cas de non paiement de la redevance eau.
- Quelle est la durée de vie de ces contrats selon vos militants ? Quels sont vos droits par rapport à ce contrat ?	Annuelle avec tacite reconduction. Droit d'exploiter les parcelles.
36. Les ONG et les bailleurs de fonds vous ont-ils aidée ? Si oui, comment ? Quelles étaient les conditions ?	Pas d'aide d'ONG ou de bailleurs de fonds. Ceux-ci conditionnent leur aide au regroupement en coopérative.
37. Comment aidez-vous vos militants ? Comment êtes-vous organisées ? (pouvons nous savoir vos objectifs, vos statuts, votre règlement intérieur, etc. ?)	- Aide : conseils aux militants ; - Objectifs : défense des intérêts des militants ; - Statuts et règlement intérieur : disponibles.
38. Avez-vous des femmes et des jeunes dans votre association ? Comment sont-ils organisés et quels sont vos rapports avec eux ?	- Oui ; - Ont les mêmes droits que tous les autres membres ; - L'entente entre tous les membres.
- Quelle place les femmes et les jeunes occupent-ils à l'ON ?	- Ont les mêmes droits que tous les autres exploitants à l'ON. En outre, les femmes ont droit, chacune, à une parcelle d'une superficie d'environ 0,20 ha pour le maraîchage.
- Quelle place occupent-ils dans l'organisation ?	- Ont les mêmes droits que tous les autres membres ;
- Comment l'organisation traite-t-elle la question d'accès des femmes et des jeunes à la terre à l'ON ?	Conformément aux textes législatifs et réglementaires.
39. Comment participez-vous à la vie sociale et économique du Mali ?	A travers l'épanouissement de nos membres
40. Quelles sont les différentes associations ou organisations paysannes à l'ON ?	Il existe à l'ON différentes associations ou organisations paysannes : les associations villageoises (AV), les associations de jeunes, les associations de femmes, les coopératives, les

	syndicats, les Organisations pour l'Entretien du réseau Tertiaire (OERT), etc.
41. Toutes les associations créées depuis les années 1960 existent-elles encore ? Si non, quelles sont celles qui ont disparu ? Les raisons ?	<ul style="list-style-type: none"> - Non ; - Les nouvelles associations sont généralement créées suite au mécontentement et à la frustration de certains membres des AV existantes.
42. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ? Quels sont les nouveaux défis auxquels vous faites face ?	<p>La situation générale des paysans à l'ON est acceptable.</p> <p>Les nouveaux défis des syndicats sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La sensibilisation des paysans au paiement de la redevance eau et à l'entretien du réseau tertiaire ; - L'organisation des paysans en vue de les emmener à tirer plus de profit de leur production.
43. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation foncière ?	La sécurisation foncière passe par le paiement de la redevance eau par le paysan.
44. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs parcelles? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?	<p>Les paysans ne sont pas sécurisés sur leurs parcelles.</p> <p>Pour les sécuriser, il faut échelonner le paiement sur plusieurs années pour ceux qui n'arrivent pas à s'acquitter de leur redevance eau.</p>
45. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?	Les syndicats n'arrivent pas toujours à faire la restitution des textes auprès de leurs militants en raison de l'absentéisme de ceux-ci aux différentes réunions.
46. Aujourd'hui quel est le défi majeur que votre organisation doit lever ?	L'organisation des paysans en vue de les emmener à tirer plus de profit de leur production.
47. Qu'est ce que votre organisation peut faire concrètement pour faciliter l'accès à la terre par les paysans membres ?	Pas de réponse.
48. Quel rôle jouez-vous dans la gestion et la prévention des conflits entre les exploitants et l'Office du Niger ?	La conciliation.
49. Que faut-il faire pour améliorer le mode d'accès à la terre à l'ON ?	Les tailles des terres attribuées dans le cadre des baux sont excessives. Il faudrait les réduire.
50. Que faut-il faire pour plus de sécurité foncière à l'ON ?	Idem.

Tableau 4 : Questions à l'attention des paysans/exploitants (Fiche n° 3)

Questions	Réponses
-----------	----------

28. Quel est votre métier ?	Exploitant
29. Depuis quand êtes vous (installé) à l'Office du Niger ? Comment êtes vous arrivé (es) à l'ON ?	Depuis la naissance pour la quasi-totalité.
30. Qu'est ce qui a motivé votre arrivée à l'ON ?	L'héritage pour la quasi-totalité des exploitants et le chômage pour les jeunes urbains installés à travers différents projets de l'Etat.
31. Avez-vous une exploitation et/ou une surface à usage d'habitation ?	Parcelle et lot à usage d'habitation.
32. Comment les avez-vous acquises ? Quels documents administratifs possédez-vous pour ces terres ? (voir aussi la question n°13)	L'héritage pour la quasi-totalité des exploitants et les différents projets de l'Etat pour les jeunes urbains installés à l'ON. La facture de paiement de la redevance eau est le seul document administratif que possèdent les exploitants titulaires de CAE.
33. Quelles sont vos sources de revenus ?	Exploitation agricole
34. Avez-vous accès aux crédits (prêts) auprès des banques et/ou institutions de microcrédits ? Auprès de quel établissement avez-vous pu accéder au prêt ?	Oui. CDR, Caisse Villageoise d'Epargne et de Crédit autogérée, Banque Nationale pour le Développement Agricole (BNDA), etc.
35. Quelles sont les conditions d'accès au prêt, au crédit ?	C'est l'AV qui emprunte et répartit le montant entre ses membres.
- Avez-vous besoin de fonds supplémentaires ?	Oui.
- Avez-vous une garantie pour ce prêt ? Quelle est sa nature ?	Prêt garanti par l'AV.
36. Combien de personnes dans votre famille ?	Une moyenne de 15 personnes.
37. Comment avez-vous acquis votre (vos) parcelle (s) ?	V. n° 5.
38. Quelle est la taille, la dimension de la parcelle ? des parcelles ?	En moyenne 5 ha.
39. Depuis quand exploitez-vous votre (vos) parcelle (s) ?	En moyenne 25 ans.
40. Avez-vous hérité ces terres ? ou les avez-vous achetées ?	V. n° 5.
41. A quelle fin utilisez-vous vos terres ?	Pour nourrir la famille et avoir des revenus supplémentaires.
42. Quels sont vos rapports avec l'Office du Niger ?	Rapports acceptables, mais émaillés de certaines difficultés ;
- Quelle est la nature du contrat qui vous lie à l'Office du Niger ?	CAE
- Quel est le contenu de ce contrat ?	L'ON ne fait pas signer le CAE par les exploitants et ne leur en donne aucun

	exemplaire.
- Depuis quand avez-vous ce contrat ?	Néant.
- Le contrat est-il arrivé à terme ? Si oui, depuis quand ? Si non, quand est-ce que le contrat prend fin ?	Annuel, mais renouvelable par tacite reconduction.
- Respectez-vous les termes du contrat ?	Nous payons la redevance eau.
- Payez-vous correctement les redevances eau ?	Oui, mais avec difficulté.
- Quel est le statut actuel de votre parcelle ?	CAE
43. Quels sont vos rapports avec les autres exploitants ?	Bons rapports de collaboration.
44. Quels sont les problèmes que vous rencontrez dans l'exploitation de votre (vos) terre(s) ?	<ul style="list-style-type: none"> - Problème d'approvisionnement en eau dans certains villages ; - L'insuffisance d'entretien par l'ON du réseau secondaire ; - Retard dans l'approvisionnement en intrants subventionnés ; - Insuffisance des intrants subventionnés ; - Cherté des intrants non subventionnés ; - Rapport faible entre le rendement de l'exploitation et son coût.
45. Vos modes d'utilisation des terres sont-ils toujours compatibles avec les termes du contrat qui vous lie à l'ON ?	Le contenu du CAE n'est pas diffusé.
46. Vos (votre) femmes (femme) travaille (nt)-elle (s) ? Si oui, dans les champs ? Si non, quels métiers exercent-elles ? Idem, les enfants ?	Les femmes et les enfants contribuent.
47. Combien d'enfants avez-vous ? Sont-ils à l'école ? Quelle sorte d'école : privée ? publique ? Arrivez-vous à subvenir aux besoins de leur éducation ?	<ul style="list-style-type: none"> - En moyenne 7 enfants ; - Ils sont pour certains à l'école moderne privée et pour d'autres à l'école coranique ; - Les paysans arrivent à subvenir aux besoins de l'éducation de leurs enfants.
48. Si vos enfants travaillent, quel métier exercent-ils ? Où ? A l'ON ?	Néant.
49. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ?	Les paysans ne sont pas satisfaits de leurs conditions.
50. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation foncière ?	Sécurisé tant que l'on paye sa redevance.
51. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs parcelles? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?	Sécurisé tant que l'on paye sa redevance.
52. Quel peut être le rôle des paysans dans cette sécurisation ?	Le paiement de la redevance.
53. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation	Les paysans ne connaissent pas ces textes.

foncière à l'ON ?	
54. Y a-t-il des conflits autour des parcelles de culture ? Quel mode de gestion de ces conflits utilisez-vous ?	Pas de conflit. En cas de conflit, c'est le CPGT qui tranche.

Tableau 5 : Questions à l'attention des entreprises nationales et internationales (Fiche n° 5)

Questions	Réponses
10. Avez-vous des terres à l'ON ? Si oui, quelles sont leurs dimensions ?	- Société RAJA : 564 ha ; - Mamou CAMARA : 2400 ha ; - Malibya : 100.000 ha ; - Groupe TOMOTA : 100.000 ha :
11. Quelles ont été les conditions d'acquisition de ces terres ? Etaient-elles chères ? Qui les a données ? Vendues ? Transférées ?	Bail attribué gratuitement sous condition d'aménagement par le bénéficiaire dans un délai de 3 ans.
12. Etaient-elles aménagées ? Si non qui les a aménagées ? Dans quelles conditions ?	Idem.
13. Quelle a été votre contribution dans l'aménagement ? Si non, comment comptez-vous les exploiter ? Êtes-vous déjà installés sur votre (vos) terre (s) ?	L'aménagement incombe entièrement aux bénéficiaires. Exceptionnellement, la société RAJA a bénéficié des terres déjà aménagées par l'Etat. Certains sont installés partiellement (majorité). En revanche, d'autres, comme Malibya, n'ont pas encore commencé leur installation.
14. L'Etat contribue-t-il à l'aménagement de ces terres ?	Non sauf pour la société RAJA.
15. Si les terres sont aménagées, quel est le contenu des cahiers de charge ? pouvez-vous nous donner une copie du contrat et du cahier des charges ?	Aménagement dans un délai de 3 ans. Copies du contrat et du cahier des charges non remises.
16. Quelle est votre part d'investissement sur les terres ? quels sont vos droits et vos responsabilités sur la gestion de ces terres ?	L'investissement du bénéficiaire doit porter sur toutes les terres faisant l'objet du bail.
17. Qu'est ce que vous produisez sur ces terres ? Quelle est la quantité de céréale que vous produisez par an ?	Essentiellement du riz, mais parfois de l'arachide (cas du groupe TOMOTA). Quantité de production non communiquée.
18. Y a-t-il des bénéficiaires de bail qui ont abandonné leurs terres ? Pourquoi, selon vous ? Sont-ils revenus ? Où sont-ils partis ?	Non.

Tableau 6 : Questions à l'attention des banques et institutions de micro finance (Fiche n° 6)

Questions	Réponses
12. Quels sont les objectifs de	Fournir des services financiers pérennes et durables à

l'institution financière ? Quel est son statut juridique ?	ses publics cibles. Statut associatif.
13. Quelles sont les conditions d'appui des institutions financières concernées ? Juridiques et financières ?	<ul style="list-style-type: none"> - Être membre de l'association ; - Avoir payé les cotisations pendant quelques mois ; - Avoir déjà remboursé les prêts précédents.
14. Quel est le montant maximum et/ou minimum de l'appui aux paysans ?	Montant maximum : 500.000FCFA ; Montant minimum : 2.500FCFA.
15. Etes-vous satisfaites de votre collaboration avec les paysans ? Réussissent-ils à rembourser leurs prêts ?	Taux de remboursement satisfaisant (98%).
16. Y a-t-il des litiges entre vous et les paysans ? Si oui, pourquoi ? Comment ont-ils été gérés ?	Pas de litige.
17. Quelle a été l'implication de l'ON dans le règlement de ces litiges ?	Sans objet.
18. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ?	Insuffisance de moyens de production.
19. Selon vous, quelle est la capacité des paysans à exploiter leurs terres ?	Faible capacité.
20. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation des terres ?	Pas de sécurisation des terres, faute de délai de grâce suffisant en cas de non paiement des redevances d'eau.
21. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs parcelles? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?	Idem. Pour sécuriser les paysans, il faudrait : <ul style="list-style-type: none"> - Accorder un délai de grâce suffisant en cas de non paiement des redevances d'eau ; - Réduire le montant de la redevance ; - Augmenter la superficie de la parcelle (3 ou 4 ha par personne) ; - Accorder des moyens de production aux paysans.
22. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?	Méconnaissance des textes.

Tableau 7 : Questions à l'attention des Maires et Préfets ou Sous-préfets (Fiche n° 7)

Questions	Réponses
9. Quels sont les rapports entre la Mairie (ou la Préfecture) avec l'ON et les paysans ?	Bons rapports de collaboration entre les représentants de l'Etat et l'ON. Pas de rapport direct entre les représentants de l'Etat et les paysans, mais des rapports conjoncturels en cas de problème. Rapports de collaboration entre collectivités décentralisées et l'ON émaillées de difficultés.
10. Quel est le statut des terres de la commune ?	Les terres sont affectées par l'ON aux collectivités décentralisées sur demande expresse de celle-ci.
11. Y a-t-il des litiges fonciers dans votre juridiction ? Si oui, comment sont-ils gérés ?	Il y a des litiges fonciers. Selon les élus locaux, ceux-ci résultent essentiellement de l'absence de consultation des collectivités et parfois des populations concernées lors de l'attribution des baux. Les litiges sont gérés par l'ON avec l'implication des représentants de l'Etat et des élus locaux. Et selon les représentants de l'Etat, leur implication par l'ON dans la prise de certaines décisions peut faciliter leur participation dans la résolution des litiges.
12. Que pensent la Mairie, la Préfecture (Sous Préfecture) de la question de la sécurisation foncière ?	Pour les collectivités, la sécurisation foncière passe par la concertation de tous les acteurs et la prise en compte des droits des populations installées depuis des générations.
13. Que pensez-vous de la situation générale des paysans à l'ON ?	Selon les représentants de l'Etat, les paysans ne sont pas sécurisés car leur situation reste précaire et aléatoire.
14. Que pensez-vous de la problématique de la sécurisation foncière ? (<i>questions posées aussi à des personnes indépendamment de la rencontre formelle...</i>)	V. n° 4.
15. Les paysans sont-ils sécurisés sur leurs terres? Si oui, comment ? Si non, comment sécuriser les paysans, exploitants à l'ON ?	Pour les élus locaux, les paysans ne sont pas sécurisés. Ils sont même exposés. Selon les représentants de l'Etat et les élus locaux, les paysans sont confrontés aux difficultés suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - L'absence de dédommagement suite à l'inondation des champs par le fait de l'ON ; - L'éviction pure et simple en cas de non paiement de la redevance eau ; - L'approvisionnement tardif des paysans en intrants (non-conformité avec le calendrier agricole) ; - Le manque de suivi des agents de l'ON ; - L'absence de lieux de pâturage dans la zone ON ; - Le non entretien des drains et digues par l'ON.

	<p>Selon les représentants de l'Etat, les paysans sont également confrontés à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le faible niveau d'équipement ; - L'endettement excessif des paysans ; - Le taux élevé de la redevance eau ; - Le coût élevé de l'exploitation par rapport aux résultats ; <p>A ces différents problèmes, les représentants de l'Etat et les élus locaux proposent les solutions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le dédommagement des paysans par l'ON suite à l'inondation des champs par le fait de celui-ci ; - Réduction du montant de la redevance eau (représentants de l'Etat); - L'approvisionnement suffisant et à temps des paysans en intrants (conformément au calendrier agricole) ; - Les agents de l'ON doivent jouer leur rôle et les cadres de l'ON doivent se déplacer sur le terrain ; - La prévision de lieux de pâturage dans la zone ON ; - L'entretien régulier des drains et digues par l'ON ; - L'accès aux semences de bonne qualité ; - L'harmonisation du coût de la maind'œuvre dans la zone ON.
<p>16. Que pensez-vous du Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole par rapport à la sécurisation foncière à l'ON ?</p>	<p>Le Code domanial et foncier et de la Loi d'Orientation Agricole sont des bons textes, mais c'est leur application qui n'est pas effective.</p>

Tableau 8 : Questions à l'attention des membres du Comité Paritaire de Gestion des Terres (Fiche supplémentaire)

Questions	Réponses
<p>1. Quels sont les différents comités paritaires existant au sein de l'ON ?</p>	<p>Le Comité Paritaire de Gestion des Terres (CPGT) et le Comité Paritaire de Gestion des Fonds d'Entretien du réseau hydraulique secondaire (CPGFE)</p>
<p>2. Quelle est la composition du CPGT ?</p>	<p>Le CPGT est composé à égalité de membres élus démocratiquement par les exploitants et des membres désignés par la direction de l'ON, sous la Présidence d'un représentant du PDG (art. 65 décret de gérance).</p>
<p>3. Quelles sont les missions du CPGT ?</p>	<p>Le CPGT est chargé au niveau de chaque zone d'encadrement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de recevoir et d'examiner les dossiers relatifs aux demandes d'attribution ou de réallocation des terres de culture ou d'habitation déposées auprès de l'ON ou des autorités des villages ; - d'examiner les propositions d'éviction des exploitants défaillants émanant des structures techniques compétentes ;

	<ul style="list-style-type: none"> - de recevoir les réclamations présentées par les exploitants vis-à-vis de l'ON dans le cadre de ses prestations de service et les ampliations des mises en demeure de l'ON contre les exploitants ; - d'assurer la médiation entre les exploitants et l'ON dans le cadre de la recherche de solution aux éventuels différends. <p>Le CPGT, après examen des dossiers qui lui sont soumis, formule des propositions à l'intention du PDG de l'ON qui prend la décision. (art. 63 décret de gérance)</p>
4. Le CPGT est-il consulté pour l'attribution des baux.	Le CPGT n'est pas consulté pour l'attribution des baux.
5. Que savez-vous du Comité de pilotage ?	Le Comité de Pilotage n'est pas prévu par les textes. Dans la pratique, ce comité est mis en place dans le cadre des attributions. Il comprend outre les membres du CPGT, du chef de village et de ses conseillers.
6. A quelle fréquence le CPGT se réunit-il ?	En principe, le CPGT se réunit une fois par mois, mais cette fréquence n'est pas respectée. Il se réunit suite à des problèmes.
7. Comment les décisions sont-elles prises au sein du CPGT ?	Dans la pratique, pour faire la parité, le Président du CPGT représente tous les membres absents désignés par la direction de l'ON et, en cas d'égalité, sa voix est prépondérante.

2.2.- Interprétation et synthèse

2.2.1. Statut de l'ON

L'Etat demeure propriétaire des terres dont l'ON assure la gérance. L'ON est placé sous la tutelle de l'Etat à travers le Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé du développement intégré de l'ON. Les cadres et agents de l'ON sont payés sur le budget national.

Les taux d'aménagement et d'exploitation à l'ON sont les suivants :

Superficie du delta du Niger : 2 458 000 ha ;

Superficie irrigable par le barrage de Markala : 1 906 000 ha (68% de la superficie du delta du Niger) ;

Superficie réellement aménagée à l'ON : 106 000 ha ;

Superficie réellement exploitée : 98 531 ha.

2.2.2. Politique d'accès à la terre à l'ON :

Aujourd'hui, la politique d'accès à la terre à l'ON comprend deux axes principaux : le 1^{er} axe, le CAE et second, le bail.

Les différents contrats permettant l'accès à la terre à l'ON sont le CAE, le Permis d'Exploitation Agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation. La procédure diffère selon le type de contrat après l'acceptation de la demande écrite par l'ON.

Pour le CAE, l'attribution des parcelles est faite en fonction de la disponibilité des terres, du nombre des membres de la famille, du nombre de travailleurs hommes et femmes, de l'équipement technique dont dispose le candidat, du nombre de bœufs de labour et de la viabilité (v. arts 15 et 16 de l'arrêté portant cahier des charges) en fonction de la participation des bénéficiaires aux travaux d'aménagement.

Pour le bail, l'attribution des terres est faite sous la condition de l'aménagement à leurs propres frais par les bénéficiaires dans un délai de trois ans (renouvelable une fois) après une étude de faisabilité, une étude d'impact environnemental et la signature du bail.

2.2.3. Politique d'aménagement des terres à l'ON

Il existe aujourd'hui à l'ON deux principales politiques d'aménagement : l'aménagement par les titulaires de bail à leurs propres frais et l'aménagement participatif avec la mobilisation massive des paysans pour participer aux travaux de défrichement des terrains, de creusement des arroseurs, des drains (réseau tertiaire et drainage).

Le principal défi auquel l'ON fait aujourd'hui face est la capacité de réaliser des aménagements nouveaux avec une maîtrise totale de l'eau. Et l'ON n'a pas les moyens pour relever seul ce défi.

Le rôle de l'Etat est alors de rechercher auprès des partenaires des financements en vue d'aménager des parcelles pour l'installation des petits exploitants.

En attendant, les perspectives d'aménagement à l'ON reposent essentiellement sur les grands privés.

2.2.4. Les exploitants

Il existe à l'ON deux catégories d'exploitants : les petits exploitants et les grands privés.

2.2.4.1. Les petits exploitants

Les petits exploitants ne sont pas sécurisés car leur situation reste précaire et aléatoire. Ils ne restent bénéficiaires de leurs parcelles que lorsqu'ils payent leur redevance.

Ils sont titulaires de CAE et peuvent bénéficier de PAE après avoir prouvé leur capacité de répondre aux normes d'intensification de la production et au respect de toutes les autres clauses du CAE. Le CAE est annuel comme son nom l'indique, mais il est renouvelable par tacite reconduction. Cependant, dans la pratique, l'ON ne fait pas signer le CAE par les exploitants et ne leur en donne aucun exemplaire. La facture de paiement de la redevance eau constitue le seul document administratif qu'ils possèdent. Le contenu du CAE n'est pas non plus diffusé.

Les obligations principales des petits exploitants sont le paiement de la redevance eau et l'entretien du réseau tertiaire d'irrigation.

Les petits exploitants sont pour la plupart natifs de leur zone d'exploitation et ont hérités de leurs parcelles. Cependant, les jeunes urbains dont certains sont des femmes sont installés à travers différents projets de l'Etat le sont dans le cadre de la lutte contre le chômage.

Les petits exploitants bénéficient, en plus de leur parcelle d'exploitation, des lots à usage d'habitation. L'exploitation agricole constitue leur principale activité.

La famille du petit exploitant compte en moyenne 15 personnes dont 7 enfants, et sa parcelle couvre une superficie moyenne de 5 ha. Les femmes et les enfants contribuent aux travaux agricoles. Les femmes rurales ont droit, chacune, à une parcelle d'une superficie d'environ 0,20 ha pour le maraîchage. Les enfants sont pour certains à l'école moderne privée et pour d'autres à l'école coranique. Les petits exploitants arrivent à subvenir aux besoins de l'éducation de leurs enfants.

L'âge moyen des exploitations est de 25 ans. L'exploitation agricole sert essentiellement à nourrir la famille et avoir des revenus supplémentaires.

Entre eux-mêmes, les petits exploitants entretiennent généralement de bons rapports de collaboration.

Ils sont regroupés dans différentes organisations paysannes : les associations villageoises (AV), les tons villageois (TV), les Organisations pour l'Entretien du Réseau Tertiaire (OERT) les coopératives, les syndicats, etc.

Les AV regroupent les exploitants d'un même village. Les premiers AV dans la Zone de Macina ont vu le jour entre 1984 et 1985. Les nouvelles associations sont généralement créées suite au mécontentement et à la frustration de certains membres des AV existantes. Les TV regroupent plusieurs AV. Les OERT comme leur nom l'indiquent sont créés en vue de l'entretien du réseau tertiaire et regroupe par conséquent les exploitants partageant les mêmes drains et arroseurs. Les coopératives sont des sociétés de personnes de type particulier fondées sur les principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle, dont les membres se sont volontairement regroupés pour atteindre un but de développement économique et social commun par la constitution d'une entreprise qu'ils gèrent démocratiquement à leurs avantages et/ou à leurs risques communs et au fonctionnement de laquelle ils s'engagent à participer activement. Les syndicats sont des regroupements dont l'objectif est la défense des droits et des intérêts de leurs adhérents.

Il existe actuellement à l'ON trois syndicats d'exploitants. Ce sont dans l'ordre de création : SEXAGON, SYNADEC et SAGREPON. Ils sont généralement consultés en cas de relecture de textes concernant les exploitants (Cas actuel de la relecture du décret de gérance). Ils interviennent souvent dans le cadre de la sensibilisation pour le paiement de la redevance eau et l'entretien du réseau tertiaire.

Dans les différentes organisations paysannes, les femmes et les jeunes ont les mêmes droits que tous les autres membres.

Les nouveaux défis des syndicats sont la sensibilisation des exploitants au paiement de la redevance eau et à l'entretien du réseau tertiaire et leur organisation en vue de les emmener à tirer plus de profit de leur production.

2.2.4.2. Les grands privés

Les grands privés sont les exploitants titulaires de bail, ordinaire ou emphytéotique. Les baux sont attribués gratuitement sous condition d'aménagement par le bénéficiaire dans un délai de 3 ans. L'aménagement incombe entièrement aux bénéficiaires. Exceptionnellement, la société RAJA a bénéficié des terres déjà aménagées par l'Etat dans la Zone de Macina. L'investissement du bénéficiaire doit porter sur toutes les terres faisant l'objet du bail.

Certains sont installés partiellement (majorité). En revanche, d'autres, comme Malibya, n'ont pas encore commencé leur installation.

Les taux d'aménagement et d'exploitation par les grands privés à l'ON sont aujourd'hui en deçà des prévisions :

- Superficie des baux prévus : 800 000 ha ;
- Superficie des baux signés : 78 631 ha ;
- Superficie des baux aménagés : 12 917 ha.

Le 31 octobre de chaque année, l'ON fait le point des aménagements effectués par les bénéficiaires de baux et procède si nécessaire à la résiliation totale ou partielle de ceux-ci. Depuis 2010, l'ON a procédé aux résiliations suivantes :

- Mai 2010 : 228 000 ha ;
- Octobre 2010 : 57 000 ha ;

Octobre 2011 : 82 000 ha.

Dans la zone de Macina, des baux ont été attribués à certains privés tels que :

- Société RAJA : 564 ha ;
- Mamou CAMARA : 2400 ha ;
- Malibya : 100.000 ha ;

Groupe TOMOTA : 100.000 ha.

Ces grands privés produisent essentiellement du riz, mais parfois de l'arachide (cas du groupe TOMOTA).

2.2.5. Le crédit agricole

L'octroi des crédits aux petits exploitants se fait à travers des services financiers pérennes et durables dont ils constituent les publics cibles. Il s'agit, généralement pour la zone de Macina, de la Banque Nationale pour le Développement Agricole (BNDA), de la Caisse de Développement Rural (CDR), de la Caisse Villageoise d'Épargne et de Crédit autogérée, etc.

Les conditions d'appui de cette dernière sont :

- Être membre de l'association ;
- Avoir payé les cotisations pendant quelques mois ;
- Avoir déjà remboursé les prêts précédents.

Les montants maximum et minimum de l'appui aux paysans sont :

- Montant maximum : 500.000FCFA ;
- Montant minimum : 2.500FCFA.

Dans certains cas, c'est l'AV qui emprunte et répartit le montant entre ses membres.

Le taux de remboursement est satisfaisant et est de l'ordre de 98%. Cela signifie l'absence totale de litige entre cette caisse et les cibles que sont les petits exploitants.

2.2.6. Les rapports entre l'ON et les partenaires

L'ON entretient de bons rapports avec les organisations paysannes qui font des programmes, des bilans, des battages collectifs, etc. Cependant, il a des difficultés avec certaines organisations paysannes comme par exemple celles qui incitent les paysans à ne pas révéler la quantité de leur production.

L'ON entretient également de bons rapports avec les collectivités et les représentants de l'Etat.

L'ON accepte toujours dans la mesure du possible les demandes d'affectation de terres à des fins non agricoles (usage d'habitation, centres sociaux, etc.) formulés par les collectivités territoriales se trouvant dans sa zone. Cependant, certaines collectivités entreprennent des constructions sans avoir l'autorisation définitive de l'ON. Les rapports de collaboration entre les collectivités décentralisées et l'ON sont parfois émaillées de difficultés. Les collectivités souhaiteraient par exemple bénéficier de 2% des redevances payés par les exploitants à l'ON.

Il n'y a pas de rapport direct entre les représentants de l'Etat et les exploitants, mais des rapports conjoncturels en cas de problème.

La direction de l'ON réfléchit à la possibilité du financement par les banques maliennes de ses aménagements.

2.2.7. Les litiges

Les litiges sont réglés à l'amiable. A défaut, ils sont soumis à l'arbitrage du Comité Paritaire de Gestion des Terres (CPGT). La saisine du tribunal peut intervenir en cas d'échec des négociations (article 8 du CAE).

Selon les élus locaux, les litiges résultent essentiellement de l'absence de consultation des collectivités et parfois des populations concernées lors de l'attribution des baux.

Les grands litiges (crises) sont gérés par l'ON avec l'implication des représentants de l'Etat et des élus locaux. Et selon les représentants de l'Etat, leur implication par l'ON dans la prise de certaines décisions peut faciliter leur participation dans la résolution des crises.

2.2.8. Les difficultés

L'accès à la terre et la sécurité foncière à l'ON sont confrontés à plusieurs difficultés.

On peut citer notamment :

- L'insuffisance d'entretien du réseau tertiaire par les exploitants ;
- La pression foncière : il ya plus de demandes que de parcelles disponibles ;
- La spéculation foncière de certains exploitants (vente ou mise en location des parcelles en violation des textes et à l'insu de l'ON) ;
- L'absence ou l'insuffisance d'aménagement par les titulaires de baux ;
- Le non paiement de la redevance eau par certains exploitants ;

- Le gaspillage de l'eau par certains exploitants ;
- Le non respect du calendrier agricole par certains exploitants ;
- Le problème d'approvisionnement en eau dans certains villages ;
- L'insuffisance d'entretien par l'ON du réseau secondaire ;
- Le retard dans l'approvisionnement en intrants subventionnés (non-conformité avec le calendrier agricole) ;
- L'insuffisance des intrants subventionnés ;
- La cherté des intrants non subventionnés ;
- La méconnaissance des textes par les petits exploitants ;
- L'insuffisance des moyens de production ;
- L'absence de restitution des textes par les syndicats auprès de leurs militants en raison de l'absentéisme de ceux-ci aux différentes réunions ;
- Le besoin en fonds supplémentaires des caisses d'épargne ;
- La précarité des exploitants, faute de délai de grâce suffisant en cas de non paiement de la redevance eau.
- L'absence de dédommagement des exploitants suite à l'inondation des champs par le fait de l'ON ;
- Le manque de suivi des agents de l'ON ;
- L'absence de lieux de pâturage dans la zone ON ;
- L'endettement excessif des paysans ;
- Le coût élevé de l'exploitation par rapport aux résultats ;
- L'ineffectivité de certains textes (Code domanial et foncier, Loi d'Orientation Agricole, etc.).

2.3.- Recommandations

Aux difficultés évoquées on peut proposer les solutions suivantes :

- La réduction de la taille des terres attribuées dans le cadre des baux ;
- Le dédommagement des paysans par l'ON suite à l'inondation des champs par le fait de celui-ci ;
- La réduction du montant de la redevance eau (représentants de l'Etat) ;
- L'approvisionnement suffisant et à temps des paysans en intrants (conformément au calendrier agricole) ;
- Le suivi effectif des agents de l'ON ;
- Les visites régulières des cadres de l'ON sur le terrain ;
- La prévision de lieux de pâturage dans la zone ON ;
- L'entretien régulier des drains et digues par l'ON ;
- L'accès des exploitants aux semences de bonne qualité ;
- L'harmonisation du coût de la maind'œuvre dans la zone ON ;
- Le rééchelonnement du paiement pour les exploitants qui n'arrivent pas à s'acquitter de leur redevance eau ou l'octroi un délai de grâce suffisant ;
- L'organisation des paysans en vue de les emmener à tirer plus de profit de leur production ;
- L'augmentation de la superficie de la parcelle (3 ou 4 ha par personne) ;
- L'octroi des moyens de production aux exploitants ;
- La concertation de tous les acteurs et la prise en compte des droits des populations installées depuis des générations.

Table des matières

Introduction	68
<u>1^{ère} Partie</u> : Phases conceptuelle et méthodologique	68

1.1.- <u>Problématique et questions de recherche</u>	68
1.2.- <u>Hypothèses de recherche</u>	69
1.3.- <u>Objectifs de l'étude</u>	69
1.4.- <u>Résultats attendus</u>	69
1.5.- <u>Méthodologie</u>	69
a.- <u>Milieu d'étude</u>	69
b.- <u>Population et échantillonnage</u>	70
c.- <u>Instruments de collecte</u>	70
d.- <u>Limites de l'étude</u>	70
<u>2^{ème} Partie : Phase empirique</u>	70
<u>2.1.- Présentation et analyse des données</u>	70
<u>2.2.- Interprétation et synthèse</u>	82
2.2.1. <u>Statut de l'ON</u>	82
2.2.2. <u>Politique d'accès à la terre à l'ON :</u>	82
2.2.3. <u>Politique d'aménagement des terres à l'ON</u>	83
2.2.4. <u>Les exploitants</u>	83
2.2.4.1. <u>Les petits exploitants</u>	83
2.2.4.2. <u>Les grands privés</u>	84
2.2.5. <u>Le crédit agricole</u>	84
2.2.6. <u>Les rapports entre l'ON et les partenaires</u>	85
2.2.7. <u>Les litiges</u>	85
2.2.8. <u>Les difficultés</u>	85
<u>2.3.- Recommandations</u>	86

Zone de Molodo

Sous équipe :

Dr BOUREMA KANSAYE

Aly Kola Koïta

Introduction

La mission de recherche sur l'accès à la terre et la sécurité foncière à l'Office du Niger a débuté le lundi 19 décembre avec la rencontre entre les administrateurs et personnel technique de l'ON et les chercheurs du GRAAL. Ladite rencontre s'est tenue à Ségou au siège de l'ON. Elle avait pour objet de présenter l'Office du Niger aux chercheurs et ensuite répondre aux différentes questions du groupe de recherche. Cette concertation a duré plus d'une heure et demie. A la fin de la rencontre, les parties affichaient leur satisfaction et la partie de l'Office du Niger affirmait son entière disponibilité. Les chercheurs ont quitté Ségou le même jour pour rejoindre leur zone de recherche respective. Le groupe de recherche de la zone de Molodo était basé à Niono et le matin du mardi 20 décembre a rejoint Molodo pour rencontre, Madame la Chef de la Zone.

La zone de Molodo est la troisième zone de l'office du Niger après les zones de Macina et Niono. Les travaux d'aménagement de Molodo débutèrent en 1942 avec la main d'œuvre réquisitionnée. En 1950 fut créé le centre de Régie Mécanisé de Molodo (CRM). Ce fut le début de l'exploitation en régie du riz de Quinzambou (M2) à Médine (F2).

Actuellement la zone couvre une superficie de 8560 hectares en casier, dont 1200 hectares réaménagés, et 910 hectares hors casiers avec un rendement de 6 tonnes à l'hectare. La zone est composée de 32 villages et plus 5000 exploitations. La production annuelle est 55 000 tonnes de riz. Les nouveaux travaux importants dans cette zone concernent l'aménagement de 2500 hectares de Molodo Nord financé par la BOAD, la réhabilitation du partiteur M2 avec 1700 hectares. Des études pour l'aménagement de 6000 hectares sont en cours financées par la BOAD. La zone de Molodo est l'une des plus petites zones de l'Office du Niger.

1- L'accès à la terre et la sécurité foncière dans la zone de Molodo

L'Etat malien dans la mise en œuvre de la politique d'autosuffisance alimentaire a fait de l'Office du Niger une priorité en lui attribuant une autonomie de gestion et en adoptant un cahier des charges. Dans ledit cahier de charge (Arrêté N° 96-1695 du Ministre chargé du développement rural et de l'environnement portant cahier des charges) les conditions d'accès à la terre sont précisées. Les demandes d'attribution de terres pour les besoins agricoles ou d'habitation, de séparation ou de scission d'exploitation familiale, d'ajustement de superficies, de transfert d'exploitations de casier à casier ou de zone à zone, sont adressées au Comité Paritaire de Gestion des Terres de zone ou à l'Office du Niger.

Théoriquement il s'agit de la gratuité à l'accès à la terre et le respect strict du principe d'égalité. Cependant, il est à constater que la zone de Molodo ne possède pas assez de terres à attribuer. Les seules terres disponibles sont celles dont les exploitants ont été évincés pour non-respect de la loi, notamment pour non paiement de la redevance de l'eau. A titre d'exemple en 2010 sur 1500 demandes, la zone ne pouvait attribuer que 150 hectares. Les demandes sont toujours supérieures à l'offre.

Cette réallocation de terre se fait selon les agents (M. Diabaté, chargé des questions foncières) de l'office du Niger dans la plus grande transparence par un comité paritaire de gestion des terres composé de responsables de l'Office du Niger et de représentants des organisations

paysannes. Ce mode d'attribution de terre qualifié de démocratique par l'Office du Niger est dénoncé par les exploitants qui accusent les travailleurs de l'Office du s'attribuer eux-mêmes des terres et de les attribuer à des proches au détriment des paysans qui se transforme de plus en plus en ouvrier.

Au dire des exploitants la réallocation des parcelles restes est marquée par la partialité, le népotisme et la corruption. Ils affirment qu'en dépit de la présence de leurs représentants au sein du Comité paritaire de gestion des terres, les demandes introduites par les membres de la famille de celui qui a été évincé ont très peu de chance d'aboutir. Le focus groupe que nous avons organisé avec une dizaine d'exploitants (Imam, chef de village, représentant des jeunes et d'autres personnes) du village Niaminani situé à 2 kilomètres de Molodo permet de faire le constat de l'état d'esprit des exploitants à propos de l'accès à la terre et la sécurité foncière dans la zone de Molodo. Dans cette il n'y a pas de nouveaux aménagements de type communautaire, donc la seule voie pour accéder à la terre est de bénéficier de la réallocation de terre. C'est le mode de cette pratique que les paysans en besoin de terre installés dans les villages de la zone ont de la peine à comprendre. En 2002 après la réhabilitation intervenue sur les terres situées dans les périmètres du village de Niaminani, de nouveaux critères ont été définis pour la réallocation des terres. Dans une famille chaque membre âgé de 14 à 55 ans peut prétendre seulement qu'à 18m². Les exploitants dénoncent ce mode d'attribution qui à leurs yeux a privé beaucoup de familles du village de la grande partie des parcelles attribuées au moment où très peu de personnes étaient intéressées à s'installer à l'Office du Niger. Ils ont le sentiment d'avoir été trahi par l'ON qui selon eux, donne la priorité aujourd'hui à des personnes qui ont les moyens financiers même si elles ne résident pas dans la zone.

Malgré ce sentiment les exploitants fondent leur espoir sur l'office qui à travers l'Etat a les moyens d'aménager, de réaménager et de réhabiliter les terres dans la Zone.

Il ressort de ces entretiens avec les exploitants qu'ils ignorent certaines règles juridiques qui sont en vigueur à l'ON. Le gouvernement a le droit après le réaménagement ou la réhabilitation de procéder à de nouvelles attributions dont les règles sont définies par l'article 35 du décret N° 96-188 du 1^{er} juillet 1996 qui dispose : « Après le réaménagement ou la réhabilitation du domaine, la réallocation des terres se fera en application des normes d'attribution des terres ».

L'exploitant se trouvant dans une situation de réduction de la superficie de son domaine d'exploitation en application de l'aliéna précédent, a le choix de la partie des terres qu'il préfère conserver au moment de la réallocation. Le lot choisi sera d'un seul tenant ». On voit clairement qu'après un réaménagement et une réhabilitation, il est possible que la superficie d'un domaine d'exploitation diminue. La réallocation se base entre autres sur les résultats d'un recensement mené par l'Office du Niger à l'avance. Les exploitants, au cours de ces recensements, refusent de faire recenser tout le monde dans la famille par crainte des impôts. Ils confondent donc le recensement administratif au recensement de l'Office. Le résultat est que le jour de la réallocation ils ne peuvent prétendre qu'aux superficies correspondantes aux nombres de personnes actives réellement recensés. La responsabilité dans l'insécurité foncière née de cette situation incombe aussi bien à l'Office du Niger qui ne communique pas et aux paysans qui ne se distinguent pas par leur esprit citoyen.

Il existe dans la zone de Molodo trois catégories de terres :

- ✓ La première catégorie (première classe) est constituée par les terres réaménagées pour lesquelles la redevance eau s'élève à 67 000 FCFA ;
- ✓ La seconde catégorie (seconde classe) qui se définit par des terres aménagées pour lesquelles la redevance eau est de....
- ✓ et la dernière catégorie (troisième classe) constituée par des terres hors casiers dont la redevance eau s'élève à 46000fcfa.

Ces critères sont définis par l'article 24 du décret de gérance : « 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 ».

L'Office du Niger passe par des sensibilisations pour inciter les exploitants à payer la redevance avant le 31 mars de chaque année. Selon Mme la chef de zone, il arrive souvent de donner un moratoire de 15 jours à 1 mois aux retardataires dans un esprit d'apaisement social. C'est après une mise en demeure que l'Office du Niger évince pour non paiement de la redevance. Le non paiement de la redevance n'est que l'un des critères d'évincement des exploitants des parcelles exploitées prévus à l'article 59 du décret de gérance qui dispose : « Le non paiement de la redevance et le défaut d'entretien du réseau hydraulique entraînent la résiliation du contrat ». Le deuxième critère n'est pas pris en compte dans la pratique. Les exploitants n'entretiennent pas correctement le réseau hydraulique tertiaire et ce défaut d'entretien a des effets non seulement sur le rendement des parcelles, mais sur les rapports entre exploitants qui ne cessent de s'accuser mutuellement de mauvaise foi dans le délabrement par exemple des drains d'irrigations des parcelles.

2- Spéculation foncière et insécurité foncière

Il est à constater avec amertume qu'il existe encore des pratiques à l'office du Niger qui s'apparentent à la spéculation foncière. Cette pratique, qui est au demeurant frauduleuse, est ignorée par les autorités de l'Office du Niger qui soutiennent qu'il n'y a aucune spéculation foncière à l'ON. Selon nos enquêtés cette pratique est sous-tendue par l'incompressible paiement de la redevance eau. Les paysans louent ou vendent leurs terres pour payer la devance eau et se maintenir sur les parcelles dont ils sont attributaires. Cette spéculation foncière est la plus haute expression du désir des exploitants d'être propriétaire, mais l'expression du danger éventuel qui attend l'Office du Niger et l'Etat malien en cas de création de titre foncier dans cette zone stratégique.

L'existence des litiges fonciers et les décisions rendues par le tribunal de Niono confirment l'existence et la survivance de la spéculation foncière. Le juge qui à pour mission d'interpréter la loi et dire le droit constate que les référents ignorent ou feignent ignorer la loi. Le juge en se référant au décret N° 96-188/P-RM portant organisation de la gérance des Terres affectées a l'Office du Niger déclare non fondée la demande des référents suite à une transaction entre exploitants, après avoir contraint l'Office du Niger à venir donner des explications sur le litige qui les oppose. L'office du Niger après avoir constaté la tentative de transaction irrégulière retire la parcelle objet de fraude à l'attributaire.

Les demandes en justice se font généralement sur la base d'une réclamation de propriété tandis que ce supposé vendeur n'est pas propriétaire de l'objet de la vente. Le contrat entre les parties est nul. Cette nullité est entraînée par l'illicéité de l'objet.

Force est de constater que depuis 2008 le tribunal de Niono joue un rôle préventif parce qu'en cas de demande en justice, le juge fait intervenir l'Office du Niger par une intervention forcée dans le dessein de dire qu'il n'est pas opportun de statuer. Le supposé vendeur n'étant pas propriétaire ne peut ni louer ni vendre les terres qui lui sont attribuées par l'ON ce qui amène ce dernier à appliquer la sanction pour non respect du contrat par le retrait pur et simple de la terre. Sur ce plan selon le greffier en chef du tribunal de Niono (Monsieur Koné), le juge fait le travail de l'Office du Niger qui devrait sensibiliser suffisamment les exploitants pour qu'ils n'amènent pas ce genre d'affaires au niveau de la justice.

3- Le crédit agricole à l'Office du Niger

L'accès au crédit est une problématique importante dans la zone de Molodo. Compte tenu des difficultés que rencontrent les paysans dans leurs tentatives d'accéder au crédit auprès des établissements financiers, un centre de prestation de service dénommé *Franfassiaya so*

(*organisation paysanne tertiaire constituées en fédération*) se donne pour mission entre autres de conseiller et d'appuyer les organisations paysannes en matière de crédit agricole et de gestion. Le groupe de recherche s'est longuement entretenu avec trois représentants du centre (Keïta conseiller en gestion, Coulibaly, conseiller aux exploitations familiales et Kindo conseiller aux groupements féminins). Le centre a été présenté par M. Keïta, chargé de la gestion. Il a parlé de la création du centre, des missions qu'il accomplit auprès des organisations paysannes et de ses rapports avec l'ON. Le centre bénéficie du financement de l'Agence française de développement (AFD). Les organisations paysannes participent également au financement du centre. Leur contribution varie de 50 000F à 200 000 F par an. Ce centre a en son sein des représentants des exploitants et une équipe technique qui s'occupe de l'accompagnement des exploitants depuis la phase de la culture jusqu'à la commercialisation. Cette équipe technique est constituée d'un conseiller aux exploitations familiales, un conseiller groupement féminin, un conseiller juridique, un conseiller à la gestion et enfin un conseiller à l'alphabétisation appelé conseiller *alpha* (Alphabétisation) qui intervient au niveau de toutes les structures. *Franfasiya so* organise également des formations et l'initiative des organisations paysannes. La création et le développement des organisations paysannes représente une volonté de l'Office du Niger et sont prévus dans le décret de gérance à l'article 9 : « L'Office du Niger encourage la création et la promotion d'organisations et de groupements d'exploitants régulièrement installés sur ses terres ». Les exploitants sont organisés au sein d'associations villageoises, de tons villageois et de groupements. Il faut signaler également la formation de syndicat d'exploitant à l'Image du SEXAGON.

Dans les entretiens avec les exploitants et les formateurs de *franfasiya so* nous avons pu constater que les exploitants, en dehors des prêts obtenus par la voie des organisations paysannes, contractent très souvent des prêts individuellement au niveau des établissements financiers comme les caisses rurales, les caisses d'épargne et de crédit et les banques : très souvent ils tombent dans l'engrenage du fait qu'ils ne comprennent pas les taux d'intérêt énormes qui s'ajoute à l'argent liquide qu'ils ont réellement touché.

Certains paysans n'investissent pas l'argent du prêt dans une activité régénératrice de revenus. Il l'utilise pour se marier ou pour marier les enfants, pour acheter des motos et souvent des véhicules, ou pour les charges quotidiennes de la famille. A la fin du délai du remboursement, ils se trouvent dans l'impossibilité d'honorer leur engagement auprès des établissements financiers ; cet état des faits met le paysan et sa famille dans une situation de précarité et souvent d'humiliation quand le litige passe par la voie judiciaire et qu'une décision est rendue pour saisir les biens du paysan y compris la production. Certains exploitants sont à cheval entre deux caisses. Il contracte un prêt dans l'un et au délai il rembourse avec de l'argent emprunté dans la seconde caisse. Ainsi, ils sont considérés comme étant de bons clients jusqu'au jour où ils sont incapables de rembourser. En cas de litiges importants entre les organisations paysannes et les établissements financiers, le conseiller juridique peut intervenir pour mieux analyser la situation et gérer le litige. Souvent les organisations peuvent tomber dans des situations où elles ne peuvent pas honorer leur engagement auprès de la banque, pour des raisons indépendantes de leur volonté. Par exemple ça été le cas quand une année une OP a cédé la production à deux commerçants qui n'ont pas respecté les termes du contrat, et du fait de cette défaillance l'organisation paysanne en question ne pouvait pas rembourser le prêt à la banque qui a envoyé ses experts pour venir constater cette situation et avec l'aide du conseiller juridique la banque a accordé un délai supplémentaire pour le remboursement du prêt.

Les centres aident les paysans et les organisations paysannes à accéder au crédit, à mieux gérer les prêts ainsi que leur production afin de ne pas tomber dans l'engrenage et d'être

expulsés des parcelles exploitées. Ils forment également les exploitants à des activités qui deviennent une garantie de pouvoir rembourser le prêt contracté.

A l'heure actuelle, l'exploitant qui veut contracter dans une banque ne peut garantir ce prêt que par ses biens. Le contrat annuel, ni les baux ne peuvent constituer un document (titre) de garantie auprès des établissements financiers pour obtenir un prêt. Ces contrats ne transfèrent guère le titre de propriété de la terre à celui ou ceux qui en détiennent. L'Etat malien demeure seul propriétaire des terres de l'Office du Niger et ce dernier a la main mise dans la gestion de ces terres qui sont de plus en plus convoitées par des investisseurs privés. Dans la zone de notre recherche, des baux ont été attribués à des personnes physiques et des personnes morales de droit privé (L'UNTM par exemple bénéficie de 2000 hectares). Nous ne sommes pas contre les baux mais nous espérons que nous pourrions en échange tirer profit des nouveaux aménagements que feront ces investisseurs ou l'Etat dans notre zone, nous confiaient les exploitants du village de Niaminani. Par rapport au titre foncier individuel au nom des investisseurs et des exploitants, les avis sont partagés. Selon la chef de zone de Molodo, le titre foncier est un danger dans cette zone qui est névralgique pour le Mali. Imaginez que des titres sont créés au nom d'investisseurs qui quelques années après refusent de cultiver du Riz ou de la pomme de terre sur leur propriété foncière (ils ont tout le droit) et décident de les morceler pour les revendre. Il n'est donc pas envisageable que les terres de l'office du Niger reviennent en propriété à quiconque d'autre que l'Etat malien.

Pour d'autre comme le maire de la commune rurale de Kalasigida, on peut envisager le titre foncier à l'ON si tous les contours juridiques sont tracés. Les titres fonciers rassurent les investisseurs, mais il faut faire en sorte que les intérêts publics soient suffisamment protégés. Il ne faut surtout pas que la sécurisation des terres par la création de titre au profit des exploitants aboutisse à une atteinte grave à l'intérêt de l'Etat malien l'empêchant d'atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaires.

4- Office du Niger et collectivités territoriales

Les Communes installées sur le territoire de l'Office n'ont pas de droit sur les terres. Celles-ci sont des terres immatriculées au nom de l'Etat qui a confié la gestion à l'Office du Niger. Selon le maire de Kalasigida, les communes qui sont sur le territoire de l'On n'ont aucun droit sur les terres. Le cm carré qu'une commune veut obtenir, elle doit avant tout s'adresser à l'ON avec une demande. L'article 6 du décret de gérance dispose que « Le Gouvernement peut, après avis du Président-Directeur Général de l'Office du Niger, désaffecter au profit des Communes Rurales ou urbaines, à titre provisoire ou définitif, les parcelles de terrains destinées à l'implantation de leurs services administratifs, ou au profit de personnes physiques ou morales qui prennent l'engagement d'y installer un établissement d'assistance ou de bienfaisance, un établissement à usage religieux ou culturel, ou toute activité industrielle, commerciale ou de service »

En fonction des besoins il analyse et en fonction du schéma directeur d'aménagement de l'ON on peut affecter ces terres aux communes. Même dans les zones sèches exondées.

L'article 3 du décret dispose: « La gérance de l'Office du Niger peut s'étendre aux terres non irrigables que le Gouvernement estimera utiles à la mission de l'Office du Niger ».

Toutes les terres dans la zone office du Niger appartiennent à l'Etat qui a confié la gérance à l'ON. L'article 2 du décret gérance définit cet aspect de manière spécifique : « Pour mener à bien la mission générale de mise en valeur et de développement du Delta Central du Fleuve Niger, le Gouvernement confie à l'Office du Niger la gérance des terres du Delta aménagées et équipées, celles à aménager et à équiper, irriguées ou pouvant l'être à partir des ouvrages et canaux du barrage de Markala ».

Les élus communaux ne sont associés ni à l'attribution, ni à la gestion des terres à l'ON, ni moins à l'éviction des exploitants, même si ces différentes mesures concernent des

administrés des communes installées dans la zone de Molodo. Ils regrettent de ne pas être associés à la prise de décisions qui frappent les citoyens de leurs communes. Les communes n'ont pas accès librement à la terre à l'Office du Niger. Selon monsieur le maire de la commune de Kalasigida, il faut que les élus soient associés à la prise de décision ne serait ce qu'à titre d'observation.

Dans le décret 96-188, il est dit que l'habitat relève des communes, mais il est difficile dans les conditions actuelles que l'Office puisse procéder à un transfert réel de compétence en la matière.

Les élus de la zone ont rencontré le président de la commission chargée de la relecture du décret de gérance Maître Hamidou Diabaté et ont fait des propositions en matière d'accès à la terre et de gestion du foncier à l'ON à la commission chargée de la révision du décret de gérance. Ils fondent beaucoup d'espoir sur cette relecture qui transférera, à ne en douter, certaines compétences en matière de gestion foncière aux communes installées à l'Office du Niger.

La mission a pris fin le vendredi 23 décembre 2011

Zone de Niono

Sous équipe de recherche :

- Dr. Bakary Camara Chercheur et Coordinateur Scientifique du Projet
- Fatamba Sissoko Assistant chercheur.

Lieu de la recherche : Niono

Les principales questions de la recherche :

- Les politiques d'aménagement à l'office du Niger
- Les modes d'accès à la terre,
- Sécurité foncière,
- La spéculation foncière,

Les méthodes de la recherche :

Il s'agit d'une recherche de terrain effectuée dans la zone Office du Niger précisément dans la zone de Niono. Elle a consisté à faire une étude analytique et socio-juridique sur la question relative à l'accès à la terre et sécurité foncière à l'Office du Niger.

Des interviews individuelles et collectives ont été réalisées ainsi que des visites de terrain.

Les personnes rencontrées :

- La Direction de l'Office du Niger à Ségou
- La Direction de l'Office du Niger à Niono
- Le SEXAGON à Niono : Bakari Kodio président, Madi Sissoko Secrétaire général Adjoint, Mamadou Boya Coulibaly Secrétaire administratif, Ousmane Kouyaté chargé du foncier, Amadou Tiecoura Traoré, N'Bassidi Diakité
- L'entreprise Chinoise à Niono
- La préfecture de Niono : Seydou Traoré Préfet
- La mairie de Niono

Les objectifs de la recherche :

Ils portent essentiellement sur :

- La détermination des principaux de la politique d'aménagement des surfaces cultivables à l'Office du Niger,
- L'étude des principaux modes d'accès (les contrats) à la terre,
- L'étude de la sécurité foncière,
- L'étude de la spéculation foncière dans la zone Office du Niger à Niono.

Les résultats de la recherche

Cette recherche a permis de porter une étude analytique sur un certain nombre de questions relatives à la question foncière à l'Office du Niger à savoir :

- L'accès à la terre ainsi que les problèmes s'y attachants,
- La problématique de la sécurisation foncière,
- La spéculation foncière et les modes alternatifs de règlement des conflits liés à la gestion des terres.

Sigles et abréviations :

- CAE : contrat annuel d'exploitation,
- EPIC : Etablissement Public à caractère industriel et commercial,
- MCA : Millenium challenge Mali
- ON : Office du Niger
- PAE : permis annuel d'exploitation,
- SEDIZON : Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé du Développement Intégré de la Zone Office du Niger
- SEXAGON : syndicat des exploitants agricoles à l'Office du Niger,

Présentation de l'Office du Niger :

L'Office du Niger, situé dans la région de Ségou, est une entreprise parapublique malienne qui gère l'un des plus étendus et des plus anciens périmètres irrigués de l'Afrique de l'Ouest. La zone d'intervention de l'ON est la partie occidentale du delta central du fleuve Niger. A partir du barrage de MARKALA, situé sur le fleuve Niger, environ 100 000 ha sont irrigués par gravité en maîtrise totale de l'eau.

L'Office du Niger est créé en 1932

Dans les années 1920, l'identification de ce site a conduit l'ingénieur français Emile BELIME à concevoir un vaste projet d'aménagement hydro-agricole avec la remise en eau des anciens défluent du fleuve Niger qui nécessitait la construction d'un barrage sur le fleuve et le creusement d'un canal adducteur et deux canaux principaux.

C'est pour la réalisation de ce vaste programme que fut créé l'ON qui devait devenir le fournisseur de coton des industries textiles de la France coloniale et le grenier à riz de l'Afrique de l'Ouest.

L'ON a été géré par l'administration coloniale jusqu'en 1960, année d'accession du Mali à l'indépendance, où sa gestion est effectuée par l'Etat malien qui y introduit la culture de la canne à sucre et le riz en remplacement du coton qui a été abandonné en 1970.

Entreprise très dirigiste à l'origine, l'ON a imposé aux paysans des normes très strictes en matière foncière, d'équipement, de techniques culturales,... Il s'occupait de toutes les activités liées à la riziculture (gestion des terres, approvisionnement en intrants, commercialisation des productions,...).

Une série de réformes, dont la grande restructuration de 1994, ont considérablement recentré les activités de l'ON pour une plus grande libéralisation de l'économie et un transfert de responsabilités de l'Etat vers les acteurs privés.

Aujourd'hui, le nouvel ON, issu de cette restructuration, est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC), placé sous la tutelle du Secrétariat d'Etat auprès

du Premier Ministre chargé du Développement Intégré de la Zone Office du Niger (SEDIZON).

De nos jours, l'ON a pour principales missions : la gestion de l'eau, la maintenance des aménagements hydro-agricoles, la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation des études, la gérance des terres, le conseil rural et l'assistance technique aux exploitants des terres agricoles.

Les activités de l'ON sont planifiées dans le cadre de Contrats plans triennaux qui définissent les engagements et les performances de l'Etat, l'Office du Niger et les Exploitants agricoles. Le dernier contrat, 2008-2012, est le premier qui a été défini pour une période de cinq ans.

Les périmètres irrigués de l'ON ont aujourd'hui pour principale vocation la production de riz durant la saison des pluies, mais sont exploités aussi pour les productions de saison sèche froide (cultures maraîchères), de saison sèche chaude (culture de riz), appelée contre-saison, de canne à sucre pour la production sucrière de la société SUKALA SA.

En termes de fonctionnement, le siège social de l'ON, basé à Ségou, constitue son entité économique et juridique.

L'organigramme fait ressortir plusieurs directions spécialisées dont les activités sont

Coordonnées par la Direction Générale. Ces directions sont les suivantes :

- Direction de l'Aménagement et de la Gestion du Foncier
- Direction Gestion de l'Eau et Maintenance du Réseau Hydraulique
- Direction Appui au Monde Rural
- Direction de la Planification et des Statistiques
- Direction administrative et financière,

Chaque direction est placée sous la responsabilité d'un directeur et regroupe en son sein un certain nombre de services gérés par des chefs de service. Les services sont composés de **Divisions**.

L'Office du Niger regroupe également en son sein six zones de production qui sont :

- **Niono,**
- **Macina,**
- **N'Débougou,**
- **M'Bewani,**
- **Molodo**
- **et Kouroumari.**

Chaque zone est dirigée par un directeur de zone assisté des chefs des divisions suivantes :

- Gestion Eau et Maintenance

- Appui au Monde
- Planification et Statistiques
- Administrative et Financière

Les populations de la zone Office du Niger :

Les populations exploitant les terres aménagées par l'Office du Niger, sont pour l'essentiel originaires d'autres régions, voire d'autres pays (Burkina Faso, à l'époque Haute-Volta). S'y ajoutent des fonctionnaires retraités ou en activité, des jeunes diplômés et des commerçants. Elles assurent la mise en valeur de la zone à travers des activités agricoles de production de riz et des produits maraîchers, dont les bénéficiaires sont majoritairement investis dans des troupeaux bovins. Ces populations sont regroupées en organisations professionnelles (association villageoises ou sa forme plus élaborée de « Ton villageois », Groupements d'intérêt économique), réparties entre les différentes communes.

Ces populations de la zone irriguée côtoient les populations résidant dans les villages situés à la périphérie du périmètre de l'Office du Niger. Composées d'agriculteurs autochtones, d'éleveurs peuls, de réfugiés du nord (sécheresse), elles fournissent aux paysans de la zone Office une part importante de la main d'œuvre nécessaire à l'exploitation des terres irriguées. Mais la démarcation géographique entre zone inondée et zone exondée, si elle a des conséquences sociales sur les relations entre les deux populations, n'induit pas pour autant des destins séparés : ces populations sont en effet « contraintes » de partager directement ou indirectement l'essentiel des ressources (eau, pâturage, bois), et ce d'autant plus que certaines sont mobiles (l'eau) ou que l'exploitation des autres se fait par des agents très mobiles (pâturages, bois).

I. L'aménagement des terres à l'office du Niger:

Le delta du Niger couvre environ 2 458 000 hectares dont 68% sont irrigués par le barrage de Markala, 1 105 000 en irrigation gravitaire.

Environ 106 000 seulement sont aménagés dont 98 000 exploités ce qui est en dessous des objectifs.

Les terres sont en général aménagées par l'Office du Niger. Le coût d'aménagement d'un hectare est d'environ 3 000 000 de franc CFA. Ce coût est trop élevé pour aux exploitants agricoles eux même de participer à l'aménagement des terres.

Face à la pression foncière, ces dernières années, en vue d'attirer les investissements privés étrangers comme nationaux dans le secteur rural, l'Etat Malien, par l'ON a cédé des centaines de milliers d'hectares de l'Office du Niger pour accroître le nombre de surface aménagées.

. C'est dans ce cadre que MCA, MALIBYA, la Chine, l'UEMOA et autres opérateurs économiques maliens ont pu bénéficier de surfaces aménageables.

78 000 hectares ont été cédés dont seulement 12 917 ont été aménagés au 31 octobre 2011.

Cette politique ne fait pas l'unanimité, pour certains il s'agit d'une politique de bradage des terres qui ne profite pas au Mali encore moins aux exploitants.

D'autres elle permettra à l'ON d'atteindre ses objectifs d'auto suffisance alimentaire.

Pour les aménagements sur fond public, l'Office du Niger ne perçoit rien en contre partie de l'installation des exploitants communautaires ou privés.

Les exploitants cependant ne sont pas restés en marge des politiques d'aménagement.

C'est ainsi que le SEXAGON (syndicat des exploitant agricoles de l'ON) qui compte environ 15 000 exploitants, est très actif.

Le SEXAGON avec l'appui des bailleurs de fonds comme SOS FAIM Luxembourg et SOS FAIM Belgique, a pu établir avec KAFO JIGINEW un partenariat qui permet aux exploitants agricoles de pouvoir bénéficier des crédits agricoles à des taux favorables :

- Crédits à court terme = 10 %
- Moyen terme= 8 à 9%
- Long terme destiné aux financements de la construction des magasins et à l'aménagement des parcelles agricoles est en court de négociation.

L'approche participative aux aménagements permet aussi aux exploitants de participer à l'aménagement des terres agricoles.

Le schéma proposé est le suivant :

- Participation de l'Etat : Construction des infrastructures primaires, secondaires d'irrigation et de drainage, construction de tous les ouvrages, débouchage et démolition des termitières.
- Participation des bénéficiaires : Exécution des terrassements de tous les canaux tertiaires et quaternaires d'irrigation et de drainage, défrichage des parcelles, planage, de finition et compartimentage des parcelles.

Cette participation peut être physique ou financière et peut représenter 18 à 20 % du cout total d'aménagement.

II. Accès à la terre :

Dans la zone Office du Niger les terres sont gérées par DECRET N° 96-188 / P-RM du 1^{er} juillet 1996.

Selon le décret de 1996 la gestion foncière est confiée à l'Office du Niger.

La distribution des parcelles se fait à la fin de chaque aménagement ou réhabilitation clé en main c'est-à-dire avec toutes les installations inhérentes à l'exploitation agricole.

L'accès à la terre se fait selon des critères suivants :

- Un homme de 15 à 55 ans = 1 hectare
- Travailleur femme= 1 hectare
- Un homme plus matériels attelage = 5 hectares
- Famille de 3 bouches à nourrir = 1 hectares.

Les comités paritaires de gestion des terres (composés d'agents de l'ON et d'exploitants) statuent sur les demandes et donnent avis au PDG de l'office du Niger pour attribution.

Cette parité est de plus en plus décriée du fait de la prépondérance de la voix du Chef de Zone.

Il est ressorti aussi de cette étude que les autorités administratives communales ne sont pas représentées au sein des comités paritaires alors même qu'ils sont attributaires selon le code domanial et foncier.

L'accès à la terre est de plus en plus difficile du fait d'une forte demande alors que les surfaces aménagées sont de plus rares.

Des titres fonciers ont été accordés à des organismes privés communautaires, sous régionaux et même internationaux :

- MCA= 16 000 hectares,
- Chine= 100 000 hectares
- UEMOA= 100 000 hectares
- Malibya Agriculture = 100 000 hectares.

Les modes de tenure des terres agricoles sont régies par des contrats individuels.

Le décret précise les obligations de l'attributaire pour tous ces contrats. Les exploitants accèdent à la terre en zone Office du Niger par les contrats suivants :

- Le contrat annuel d'exploitation (CAE) article 20 à 31 du décret de gérance : Par ce contrat l'office attribue à une personne physique ou morale une parcelle irriguée en casier ou hors casier aux fins de culture rizicole. Il est renouvelable par tacite reconduction et peut être dénoncé par l'une des parties après un préavis de trois mois avant la fin de la campagne agricole.

Le non respect des obligations relatives à l'entretien du réseau hydraulique et le non paiement de la redevance sont sanctionnés par la résiliation du contrat (éviction de l'exploitant agricole)

C'est le contrat qui permet plus facilement aux exploitants d'accéder aux terres, mais ne leur confère pas forcément la sécurité foncière.

- le permis d'exploitation agricole (PEA) article 32 à 38 du décret de gérance: Il donne droit de jouissance à durée indéterminée sur les terres attribuées suite à un contrat d'exploitation annuel.

Ce droit est transmissible au conjoint, descendant, ou collatéral ayant participé à l'exploitation desdites terres, suivant les coutumes et us.

Pour ce type de contrat ils sont tenus : au respect des clauses d'intensification agricole de l'Office ; au respect des normes d'entretien du cahier de charge et au paiement régulier de la redevance annuelle. Le non respect de ces obligations est sanctionné par la résiliation du contrat,

- Le Bail d'habitation (article 39 à 43 du décret de gérance) : contrat d'exploitation d'un terrain pour usage d'habitation pour les détenteurs d'un Contrat annuel d'exploitation et de permis exploitation annuel.

Il a pour de créer une proximité entre les habitations et les zones de culture.

Il confère à son titulaire un droit de jouissance à durée indéterminée. Il est transmissible aux ayants droit légaux et reconnus par les coutumes et les us. Il est cessible sous réserve de l'accord de l'Office du Niger.

L'éviction de l'exploitant agricole des terres de culture n'entraîne plus la résiliation du bail d'habitation comme ce fut le cas par le passé.

- Le Bail emphytéotique (article 44 à 52 décret de gérance): contrat d'installation pour les entreprises agro industrielles sur les terres de l'Office du Niger. Il est accordé sur des terres non aménagées.

L'aménagement des terres, la réalisation du réseau hydraulique et toutes autres installations permettant l'exploitation du domaine sont à la charge du preneur. Sa durée

est de 50 ans renouvelable par accord exprès des parties. Il est accordé moyennant paiement d'une redevance annuelle.

L'emphytéote est soumis aux obligations et servitudes définies par l'Office du Niger.

- Le bail ordinaire (article 55 à 61 du décret de gérance) : contrat d'installation pour les entreprises agro-sylvo-pastorales sur les terres l'ON et les exploiter

L'ON peut par contrat attribuer à des personnes physiques ou morales des terres non aménagées, au fin d'installation de projets ou entreprises de production, de transformation, de commercialisation, de service lieu à la riziculture, et de tout autre type d'activité relevant du secteur agro-sylvo-pastoral.

Le bail ordinaire porte sur une durée maximal de 30 ans. Il est retrouvable indéfiniment, par accord exprès de parties. Il peut comporter des clauses permettant au preneur d'effectuer des réalisations, construction et installations nécessaires à son exploitation. Aucune réalisation effectuée dans le cadre d'un bail ne pourra faire l'objet de destruction en cas de réalisation.

Le bail ordinaire est accordé moyennant paiement d'une redevance annuelle. Le taux de cette redevance est fixé en fonction des terres et de l'eau.

Le preneur a l'obligation d'entretenir le réseau hydraulique desservant les terres de son exploitation. Le domaine objet de bail est soumis aux servitudes définies par les services techniques de l'ON le non paiement de la redevance et le défaut d'entretien du réseau hydraulique entraînent la réalisation du contrat.

Des lettres d'accord de principe sont accordées aux demandeurs remplissant un certain nombre de conditions. Ces lettres ont une durée de validité d'une année qui correspond au délai de la réalisation des études de faisabilité technique et l'impact environnemental et social de la parcelle demandée.

Cependant les bénéficiaires de ces lettres se verront les retirer, si au bout d'une année ils ne présentent pas une étude.

En juillet 2009, sur 645 259 Ha de lettres d'accord de principe, seulement 49 304 Ha ont pu aboutir à la signature de baux ordinaires ou emphytéotiques.

Tableau récapitulatif des contrats

Type de contrat	Durée	Bénéficiaires
Le contrat annuel d'exploitation (CAE)	Une année agricole liée au paiement de la redevance eau	Petits exploitants
Le Permis d'Exploitation Agricole (PEA)	Durée indéterminée	Exploitants individuel ou familial
Le bail ordinaire	30 ans renouvelables indéfiniment	Grands investisseurs locaux ou internationaux
Le bail emphytéotique	50 ans renouvelables	Grands investisseurs locaux ou internationaux
Le bail d'habitation	Durée indéterminée	Exploitants agricoles

III.Sécurité foncière :

Après analyse des modes de tenure des terres et les conditions d'éviction, il ressort que pour les exploitants agricoles (individuel ou familial) les terres qu'ils exploitent ne sont pas sécurisées du fait de leur éviction systématique de toutes leurs terres pour non paiement de la redevance même pour une portion de leurs terres.

Cette insécurité foncière est due au fait que les exploitants agricoles, lorsqu'ils sont installés sur les terres agricoles, n'ont aucun titre de propriété.

C'est pourquoi d'ailleurs, pour faire à cette insécurité foncière le SEXAGON s'est fortement impliquées dans le projet de relecture du décret de gérance et a fait des propositions concrètes :

- Application de l'éviction proportionnelle,
- Laisser des surfaces marginales aux exploitants agricoles en cas d'octroi de baux aux privés,
- Etablissement la parité aux seins des comités paritaires de gestion des terres,
- Faire bénéficier aux exploitants agricoles le fond de calamité naturelle.

L'une des alternatives aussi à cette insécurité foncière, est l'octroi des baux ordinaires ou emphytéotique aux exploitants agricoles qui va certainement les inciter à y investir

La question est très souvent posée s'il faut donner des titres fonciers aux exploitants ou non pour leur assurer une certaine sécurité foncière ?

De notre analyse, il ressort que oui l'attribution de titre de propriété peut être gage de sécurité foncière pour les exploitants, mais elle reste problématique du fait que l'Etat à travers l'ON se fixe un objectif d'autosuffisance alimentaire.

L'éviction fait partie des actes de gestion de l'Office du Niger. Elle est prononcée essentiellement quand les exploitants ne payent pas leur redevance qui est de 67 000 F CFA par Hectare.

Les bons niveaux de recouvrement de la redevance obtenus par l'Office du Niger tout au long de ces dernières années seraient dus notamment à cette menace qui pèse sur les mauvais payeurs.

Sans remettre en question la pratique et les évictions effectuées, elle peut être un facteur d'accentuation de la pauvreté puisqu'en retirant aux producteurs en difficulté les parcelles (souvent de petits producteurs) on leur retire leur outil de production, et par conséquent on leur enlève aussi la possibilité de redresser leur situation.

Pour conjuguer lutte contre la pauvreté et développement durable à l'Office du Niger, les pratiques de gestion foncière doivent prendre en compte ces objectifs avec l'installation de familles sur des superficies qui permettent de construire des exploitations viables d'une part et des possibilités de recours pour faire face aux engagements.

Il pourrait être envisagé un changement de statut avec la possibilité de donner les terres en location pour les exploitants en difficulté et leur permettre ainsi de faire face aux échéances sans perdre complètement l'outil de production. On observe ces pratiques (qui restent informelles) au niveau de certaines organisations paysannes bien structurées. Par ailleurs, pour les exploitants qui ont participé à l'investissement pour la réalisation de l'aménagement, la mesure d'éviction devrait prendre en compte le montant des investissements réalisés et d'une manière ou d'une autre permettre au producteur de retrouver une partie des fonds non amortis.

Un certain nombre de questions mérite tout de même être posé :

La productivité escomptée peut elle être atteinte sur les surfaces aménagées des lors qu'elles vont faire l'objet de titre de propriété avec tous les attributs qui s'y rattachent (usus fructus abusus) ?

L'ON aura-t-il les moyens de sa politique « produire suffisamment » ?

N'allons pas assistés à une autre forme d'accaparement ?

La réponse à toutes ces questions pourra certainement permettre de trouver une solution à la question de la sécurité foncière.

IV. La spéculation foncière :

Cette question est très souvent posée, mais les différents acteurs de l'ON semble l'occultier. Il n'existerait que de façon informelle

La spéculation foncière existe de façon récurrente dans la zone Office du Niger et se pratique sous plusieurs formes :

- Sous location des parcelles attribuées
- Cession illicite des terres attribuées
- Vente illicite

Elle est une cause d'éviction des surfaces cultivables selon le dispositif mis en place par l'ON. Elle présente une situation de non droit mais malgré tout les conflits vont jusque devant les tribunaux.

Pour contourner l'éviction liée au non paiement de la redevance, les exploitants agricoles usent de pratiques interdites par le Décret de gérance, comme la location, voir même la vente des terres attribuées. Comme plusieurs études l'ont signalé, ce phénomène n'est ni marginal ni épisodique dans la zone de l'Office du Niger, c'est au contraire une pratique qui semble bien ancrée et qui aurait débuté depuis déjà de nombreuses années. Souvent les parcelles seraient données en location par un attributaire quand celui-ci, pour des raisons diverses, ne peut pas payer la redevance.

Ainsi ce marché foncier illicite représente une rente foncière pour certains attributaires non résidents. Mais dans de nombreux cas, ce marché permet une meilleure allocation des terres et fait partie intégrante des stratégies paysannes pour faire face aux difficultés conjoncturelles et pour éviter de perdre leur outil de production que sont les parcelles.

V. Rapports préfecture- Office du Niger – collectivités décentralisées:

Ces rapports sont conflictuels du fait des conflits de compétences issus l'imbricolage juridique créée autour de la gestion des terres en zone Office du Niger.

Toutes les terres selon le code domanial et foncier sont immatriculées au nom de l'Etat qui peut déléguer la gestion à ses organes déconcentrés. C'est dans ce cadre que la préfecture est de droit l'organe habilité à gérer les terres au nom de l'Etat.

Pour le cas spécifique de Niono un conflit de lois naît alors entre le décret de gérance des terres en zones Office du Niger et le code domanial et foncier quant à la gestion des terres en l'absence de tout décret d'affectation.

Dans les comités paritaires de gestion des terres la préfecture et les collectivités ne sont représentées alors même qu'elles sont attributaires.

Et mieux encore l'avènement des collectivités décentralisées n'est pas pris en compte dans le décret de gérance. Cela constitue une entrave à l'urbanisation qui relève de la compétence des mairies.

L'Etat ne doit-il pas désaffecter des terres non irrigables au profit des collectivités décentralisées ?

Le préfet est normalement seul attributaire au niveau des préfectures, des terres immatriculées au nom de l'Etat, puisque le code domanial et foncier dans aucune de ses dispositions ne fait allusion au décret de gérance des terres dans l'Office du Niger.

Face à cette contradiction juridique, l'harmonisation de tous les textes portant gestion des terres s'impose.

Conclusion

La situation actuelle de l'accès aux terres de leur gestion et de leur sécurisation en zone Office du Niger paraît complexe du fait la diversité des acteurs qui y interviennent. Elle pose de plus un certain nombre de problèmes de compétences d'attribution.

Il est important que l'Etat clarifie les textes de façon à préciser les limites des compétences de l'administration, des collectivités territoriales et de l'Office du Niger. Cela est d'autant plus important que la nouvelle politique d'extension des casiers, en favorisant l'installation de promoteurs privés, pose avec acuité la nécessité de la sécurisation foncière (titre de propriété).

Bibliographies :

- Contrainte foncière et stratégie d'appropriation par les exploitations agricoles du grand périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali : Yacouba COULIBALY M. Jean-François BELIERES
- L'accès et la gestion des ressources dans les grands périmètres irrigués du Sahel africain : Le cas de l'Office du Niger au Mali Yacouba M. COULIBALY
- Décret N°96-188 /P-RM du 1^{er} juillet 1996 portant organisation de la gestion des terres affectées à l'Office du Niger
- Interview direction Office du Niger Ségou
- Interview direction Zone Office du Niger de Niono
- Interview SEXAGON
- Interview préfecture de Niono
- Interview Marie de Niono
- Interview direction Kafo jigenew Niono

Zone de M'Bewani

Sous équipe :

Mr Issa Sidibé, Chercheur

Mr Souleymane DE, Assistant Chercheur

1-Introduction

Il est nécessaire de présenter la zone de M'BEWANI afin de comprendre les problèmes liés à l'accès de la terre dans ladite zone.

La zone de M'Béwani située dans le Kala supérieur fait partie du programme d'extension des aménagements à l'ON où la population avait été confronté à de multiples contraintes liées aux aléas climatiques caractérisés par un déficit pluviométrique chronique avec pour conséquence :

- La faible production des cultures sèches ;
- L'insuffisance alimentaire ;
- L'exode massif des jeunes vers d'autres zones plus propices aux cultures

Cette population du Kala supérieur avait la ferme conviction que la solution la plus efficace à leurs problèmes était la création de périmètres irrigués dans leur zone.

A leur demande, et après de multiples démarches auprès des autorités de l'état, le programme d'aménagement hydro agricole de la zone du M'Béwani fut initié.

Une Direction chargée de la zone fut créée à l'ON avec pour charge de veiller sur l'exécution correcte du cahier des charges. La zone fut le laboratoire d'expérimentation de la méthode participative des exploitants à l'aménagement des terres.

1-1 Définition des mots clés

- **Contrat** : Le contrat est le lien juridique qui existe entre un exploitant d'une terre aménagée M'BEWANI et l'office du Niger.
- **Exploitant** : Est toute personne qui, par un contrat, cultive une terre aménagée de L'ON moyennant paiement d'une redevance d'eau.
- **Culture de contre saison** : Culture faite après la saison des pluies.
- **Aménagement des terres** : C'est la faculté de l'ON à rendre les terres cultivables.
- **Comité paritaire de gestion** : C'est un outil de gestion transparente entre l'ON et les exploitants qui permet à ceux-ci de participer à la gestion des ouvrages collectifs.
- **Association villageoise** : Est une organisation communautaire regroupant les ressortissants d'un village qui est l'interlocuteur de l'ON
- **Syndicat** : association de défense des intérêts des exploitants
- **Politique d'accès à la terre** : Mécanisme juridique officiel mis en place par les autorités afin de faciliter la mise à disposition des terres
- **Parcelle** : C'est la terre attribuée par l'ON à un exploitant.
- **Sécurisation foncière** : C'est mettre en place des mécanismes juridiques transparents d'octroi et de retrait des terres
- **terre irriguée** : Est toute terre arrosée au moyen d'une prise d'eau par un canal d'irrigation.
- **Mode de tenure** : Est le mode d'accès à la terre à l'ON.

1-2 Contexte de l'étude

L'histoire de l'Office du Niger ne saurait se détacher avec celle des politiques publiques de réalisation des OMD avec la création du Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé du développement intégré de la zone Office du Niger.

La présente étude a retenu la thématique de « l'accès à la terre et la sécurité foncière à l'office du Niger ».

Pourquoi ce choix ?

Ce choix s'explique essentiellement :

- Par le nouvel environnement politique suite à la création du Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé du développement intégré de la zone Office du Niger et la reconstitution politique et technique de certaines institutions de notre pays qui sont par ailleurs les plus concernées par l'étude précitée.

Il s'agit de :

- la Primature ;
 - Ministère délégué chargé du développement intégré de la zone Office du Niger
 - l'Office du Niger
 - Ministère de l'agriculture
 - L'Université des sciences juridiques et politiques
 - Les PTF
- Aussi, par la nécessité d'une réévaluation du processus après l'adoption et la mise en œuvre ces dernières années d'un certain nombre de mesures, de dispositions et de faits qui sont entre autres :
 - La création des comités paritaires pour la redistribution des terres ;
 - L'adoption d'un Document Cadre de Politique de l'autosuffisance alimentaire ;
 - L'adoption des procédures réglementaires et administratives relatives à la réalisation de l'objectif de l'Etat ;
 - L'élaboration des plans sectoriels de transferts de compétences de l'ON à ses démembrements ;
 - L'intégration progressive des ressources financières des programmes d'aménagement par le secteur privé ;

1-3 La problématique

L'Office du Niger est l'un des plus anciens plus vastes périmètres irrigués de l'Afrique de l'Ouest. Aménagé à partir des années 1930 dans le Delta intérieur du fleuve Niger, il devrait devenir, selon le projet initial, la principale source d'approvisionnement en coton des industries textiles de la France coloniale et en même temps le grenier de l'Afrique de l'Ouest et un lieu d'innovation technique et sociale. Les objectifs en termes d'aménagement de terres étaient très ambitieux. Ils prévoyaient l'aménagement de près d'un million d'hectares en 50 ans.

Les grands ouvrages ont été conçus et conduits pour répondre à ces objectifs. Parmi ceux-ci, il faut citer le pont-barrage de Markala situé sur le fleuve Niger à 30 km de Ségou. Ce barrage relève le niveau de l'eau à d'environ 5 mètres permettant ainsi d'irriguer de vastes plaines dans le Delta intérieur du Niger. À travers les anciens marigots et un réseau dense de canaux d'irrigation et de drainage, ce sont aujourd'hui près de 74.000 ha qui sont aménagés et mis en valeur à travers la culture du riz, de la canne à sucre et les cultures maraîchères.

L'Office du Niger est un Établissement Public à caractère Commercial (EPIC) restructuré en 1994.⁷² Il est placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche. Cette restructuration s'inscrit dans la logique de la libéralisation de l'économie et du transfert de responsabilité de l'État vers les acteurs privés. Dans le cas de l'Office du Niger, cette réorientation s'est traduite par un recentrage de ses missions.

Ces missions s'articulent dans le cadre de la mise en valeur et du développement du Delta central Niger autour de la gestion des eaux et de la maintenance des aménagements. Dans le cadre du contrat de concession de service public, elle intègre la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les études et le contrôle des travaux, l'entretien des infrastructures primaires, la gérance des terres, le conseil rural et l'assistance aux exploitants des terres aménagées dans leur approvisionnement en intrants et matériels agricoles.⁷³

À l'Office du Niger, c'est le Décret de gérance de 1996 et son Arrêté d'application qui régissent la gestion des terres et de l'eau. Le Décret prévoit divers modes de tenures possibles des terres irriguées. L'État a délégué la gestion de ces terres à l'Office du Niger qui est une entreprise d'État.⁷⁴ Les transactions de terres se font selon un contrat au sens moderne du mot entre la partie qui sollicite et l'ON. Le contrat, selon l'article 21 du régime général des obligations, « est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ». À l'Office du Niger, l'acquisition des parcelles sur les terres aménagées va d'une lettre d'attribution au permis d'exploitation selon la taille de l'exploitation. C'est ainsi que le décret de gérance précise que l'occupation des terres en gérance à l'ON se fait en vertu de l'un des modes de tenure suivants : le Contrat Annuel d'Exploitation (CEA), le Permis d'Exploitation Agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation. Il existe des spécificités propres à chacun de ces modes de tenure foncière qui mérite d'être analysées dans le cadre de la gestion foncière.

L'existence de ces différentes catégories de contrats montre la diversité des catégories de paysans à l'ON. Depuis la colonisation, des familles ayant passé par toutes les étapes d'évaluation exigées par les contrats et déclarées éligibles pour la détention définitive de parcelles de culture ne sont pas le plus souvent mises dans leur droit. (CAMARA B. 2009)

Par ailleurs, à la fin des années 1990, la pression foncière accrue et les moyens limités de l'État ont contribué à faire de l'approche participative une stratégie majeure des politiques d'aménagement des terres à l'ON (zone de M'BEWANI). Ainsi, nous assistons à la mobilisation massive des paysans pour participer aux travaux de défrichage des terrains, de creusement des arroseurs, des drains d'arroseurs (réseau tertiaire et drainage), le planage de finition avec les barres niveleuses, le creusement des rigoles (réseau quaternaire mixte d'irrigation et de drainage), la confection des diguettes de séparation, le désherbage et le nettoyage des bassins. Il est noté que d'autres acteurs importants participent fortement à l'aménagement des terres.

1-4 Les hypothèses ou les questions de recherches

En outre, par-dessus tout, récemment, sur fond de crise alimentaire, l'agriculture est non seulement devenue l'un des enjeux majeurs pour le développement des pays pauvres,

⁷² Depuis 1932 l'ON détient des terres immatriculées au nom de l'État. Elle a un statut d'établissement public à caractère commercial doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ici, l'appartenance des terres à l'État est effective et sans ambiguïté. Les terres de l'ON constituent des titres fonciers de l'État.

⁷³ Ministère de l'Agriculture, site officiel : Office du Niger, sur Web. : http://www.maliagriculture.org/services_tech/Office%20du%20Niger/page-ON.html

⁷⁴ Article 10 du décret N° 96 — 188 /P-RM portant Organisation de la Gérance des Terres Affectées à l'Office du Niger.

mais aussi dans les négociations multilatérales au sein d'organisations internationales comme l'organisation mondiale du commerce. Pour des pays comme le Mali où 75 % des pauvres se trouvent à la campagne, la sécurité alimentaire constitue l'un des fondements du développement durable.

De ce constat découlent les questions de recherches suivantes :

Comment accède-t-on aujourd'hui à la terre à l'ON ?

Quelle signification les modes d'accès à l'ON prennent-ils pour les paysans ?

Que représentent les différents types de contrat signé entre l'ON et les paysans aux yeux des institutions de financement octroyant des crédits ?

Quels sont les problèmes inhérents à l'accès à la terre à l'ON et comment sont-ils gérés ?

Quels sont la valeur et les intérêts juridiques des différentes formes de contrat d'accès à la terre à l'ON ?

1-5 La méthodologie

La méthodologie utilisée est la recherche documentaire et l'interview avec un guide d'entretien comme outil.

1-6 Les difficultés rencontrées

Dans notre zone, les agents de l'ON étaient toujours disponibles pour toute sollicitation de la part de notre équipe.

1-7 Annonce du plan :

Pour mieux appréhender la problématique de l'accès à la terre et la sécurité foncière de l'ON dans la zone de M'BEWANI, les résultats de nos recherches seront présentés d'abord, avant de procéder à leur analyse juridique.

2- Les Résultats et analyses des résultats

2-1 Les Résultats

Sur la question relative à l'accès à la terre et la sécurité foncière, des explications ont été données sur les modes de tenures spécifiques suivant que la terre soit aménagée ou pas. Toutefois, la zone de MBEWANI la plus récente de toutes les autres zones ON a expérimenté l'approche « participative » qui consiste à responsabiliser l'exploitant en lui confiant une partie de la réalisation des travaux. Mais à ce jour, il faut se garder de citer cet exemple comme model. Le décret de gérance régit les conditions d'accès à la terre.

L'accès à la terre suppose que l'Etat a aménagé les surfaces cultivables « aménagement communautaire ». Cet aménagement demande un investissement important de la part des autorités étatiques et explique le faible taux de réalisation. A l'acquisition, l'On pratique une politique de priorisation des villages environnant. Le reste des terres aménagées revient à tous les nationaux sur la base du principe d'égalité.

A cette politique, s'ajoute l'intervention des privés qui vient combler la faiblesse du 1^{er} axe (aménagement par l'Etat). L'ON vise par cette intervention la possibilité d'accroître les surfaces aménagées. L'investissement de ces fonds privés devait constituer un bol d'air pour l'ON, de booster l'aménagement de grandes surfaces. L'intervention du privé se caractérise par le bail. Il est une simple demande adressée à l'ON. Une fois accordée, le demandeur a un an pour réussir l'étude, le tout en sa charge. En 1990 par exemple, seuls deux baux à Komana et Kolongo étaient signés. Avec la pression foncière, le bail s'est développé.

Dans sa politique de vulgarisation du bail, l'ON valide tous les baux après avoir vérifié le respect de la procédure conformément à la LOA qui encourage l'investissement privé, le respect du permis environnemental. Le 31 octobre de chaque année, l'état des lieux des contrats de

bail est arrêté. Malheureusement cette politique aujourd'hui n'a pas comblé cette atteinte. Sur une prévision de 800000ha seulement 78630ha ont été atteints. Même à ce niveau, seulement 12917ha ont été aménagés et sont exploités. S'ouvrant à la réalité sociale, le bail d'habitation a fait son apparition. Une grande avancée offrant désormais la garantie à tout exploitant même sans exploitation de pouvoir résider en toute quiétude ce qui avant était impossible.

Aussi, l'avènement de la décentralisation a établi une collaboration intense entre l'ON et les collectivités territoriales. Les terres de la zone ON, appartiennent à l'ON excluant toutes compétences des municipalités en matière d'attribution des terres. Malgré la pertinence de la décentralisation, il n'y a toujours pas une délimitation rigide des frontières des communes. Cependant existe des exceptions, des conventions entre l'ON et les CT voient de plus en plus le jour. Par exemple, l'ON a déclassé 60ha à SOKOLO que le maire peut aujourd'hui attribuer.

Il ne faut jamais se lasser de rappeler que l'ON est régit par des textes. L'application de ses textes interdit toute spéculation foncière. La Direction de l'ON ne reconnaît pas cette pratique qui selon elle est informelle.

Enfin les difficultés entre l'ON et les exploitants ont fait l'objet d'un axe de discussion. Ces difficultés sont nombreuses selon le conseiller juridique de l'office. Elle se compose en plusieurs points :

Par rapport à la production ;

Par rapport à l'adoption des termes techniques, à l'équipement, bras valides, innovations ;

La disparité des moyens des exploitants sur la même zone.

Ces conflits sont gérés par le comité paritaire de gestion des terres CPGT. Cet organe est un véritable instrument de prévention et de gestion des conflits. Il trouve une solution dans 80% des litiges.

Les exposés ont mis à l'évidence que dans l'ON, une zone à vocation agricole, le foncier revêt une fonction à la fois culturelle (avant d'entamer une action quelconque comme nouveau champ, semi, circoncision, construction d'habitats, mariage, on fait des sacrifices ou des offrandes aux bois sacrés, aux amas de cailloux réservés à cet effet), sociale (la propriété collective permet la cohésion et la survie du groupe) et économique (Production, vente de produits maraîchers et agricoles, des terrains à usage d'habitation). C'est ce qui explique la survivance des droits coutumiers.

A la question quelle est la politique d'accès à la terre à l'ON ?

La réponse fut que l'accès des terres à l'ON est basée sur les modes de tenures. Il existe le contrat annuel d'exploitation, le bail ordinaire, le bail d'habitation et le bail emphytéotique. La relecture qui en court introduit le bail avec promesse de vente.

° Le contrat annuel d'exploitation

L'office donne un lopin de terre aménagé pour le maraichage et la riziculture (0.12ha) renouvelable tacitement. Le bénéficiaire est tenu du paiement de la redevance eau. Il doit exécuter sa part de responsabilité en entretenant le réseau eau tertiaire. Il faut expliquer qu'il ya une répartition des tâches d'entretien des équipements. L'Etat intervient sur le « primaire » (gros canaux), l'ON s'occupe du « secondaire » (distributeur, répartiteur) et l'exploitant se charge du « tertiaire » (arroseur, évacuation du circuit).

Dans le temps, l'ON exigeait un seuil de rendement qui ne tient plus aujourd'hui.

Le manquement à une de ses obligations surtout la redevance conduit à l'éviction pure et simple de l'exploitant. Il arrive toutefois que l'exploitant soit exempt du paiement de la redevance en cas de force majeure. Ce mécanisme est appelé dégrèvement.

Dans ses rapports avec les exploitants, l'ON offre un appui conseil et garantie une irrigation suffisante des exploitations. Le mode d'irrigation reste le système gravitaire.

M'BEWANI sort de l'ordinaire. Jeune zone de part sa création, c'était la culture sèche qui se pratiquait. Mais les insuffisances pluviométriques ont conduit les populations communautaires à solliciter tout en apportant leur propre contribution l'appui de l'Etat en vue de transformer MBEWANI en zone Office du Niger. Est né alors « l'effort participatif ». Pour la première fois dans la politique de l'ON des populations allaient intervenir dans la réalisation des aménagements en soutenant les charges de réalisations des arroseurs et évacuation du circuit. Il faut noter que hormis ce que l'on pourrait l'exception de MBEWANI, les aménagements sont réalisés par l'Etat et en sa charge.

° **Le bail ordinaire**

Il est un contrat dans le quel l'office octroie à une entreprise ou un exploitant ayant les moyens suffisants pour aménager jusqu'à 1000ha des terres non aménagées. Ce contrat a une durée de 20 ans.

° **Le bail emphytéotique**

Tout comme le bail ordinaire, le bail emphytéotique répond aux mêmes exigences procédurales. A la différence qu'il a une durée de 30 ans.

° **Le bail d'habitation**

Il peut atteindre 300ha et a une durée de 10 ans.

° **Enfin le bail avec promesse de vente**

Ce bail n'est pas encore mis en œuvre. Il est une proposition figurant dans le projet de relecture du décret de gérance.

A la question il ya t-il des difficultés entre l'ON et les exploitants ?

Il est impensable d'imaginer que les difficultés n'existent pas à l'ON. Elles sont mêmes nombreuses. Ne les évoquant pas tous, on peut citer les problèmes tenant à la bonne réalisation des itinéraires techniques, les périodes de cultures, et surtout la difficulté de faire respecter le calendrier agricole. On citera également l'insuffisance des terres aménagées conduisant une pression foncière. En 80 ans d'existence, le Mali atteint difficilement 100000ha sur un potentiel de 1000000ha. Ce qui résulte de l'absence d'une ligne soutenue pour les aménagements. Aussi, il faut reconnaître que la zone de MBEWANI a une particularité. Elle s'explique par la diversité des exploitants qui sont dans la grande majorité des non résidents. Cette situation entraine une difficulté majeure de mobilisation des exploitants pour des actions de sensibilisation ou de vulgarisation des techniques culturales.

Enfin, il est difficile pour les exploitants d'obtenir des prêts individuels au près des institutions bancaires. A ce niveau, l'ON soutien les associations des exploitants dans le montage de leurs dossiers de prêts. Cette année par exemple la BNDA a octroyé 200 millions

pour le paiement des semences et des intrants (engrais). Cependant on assiste aujourd'hui avec impuissance l'individualisme qui contribue à l'explosion du nombre des associations villageoises (AV).

Quels sont les nouveaux défis auxquels l'ON fait face ?

La faible progression des aménagements 100000ha/1000000 trouvera un début de solution avec plus de rigueur dans l'application du cahier des charges. La sécurité des exploitants en dépend surtout avec l'abaissement de la pression foncière. On n'arrivera à rien avec la passivité grandissante. L'ON doit de plus en plus muscler sa politique afin que les opérations se fassent dans la cohérence.

Il faut aller de plus en plus vers une mécanisation poussée en augmentant au préalable les terres aménagées. Cela peut paraître paradoxale, un des maux de l'ON est l'absence de mains d'œuvre. Aussi, réussir la sensibilisation suivant la quelle tout le monde ne peut pas être propriétaire. Ces réalités occasionnent une perte à deux niveaux :

- Celui qui n'a pas de moyens et à qui on attribue les terres perd en production.
- Celui qui a les moyens et faute de terre ne produira pas.

Enfin l'alphabétisation et la restructuration des exploitants doivent être au cœur des futures politiques de l'ON.

L'ON était destinée à la production du coton pour servir les besoins des usines françaises en textile. Aujourd'hui c'est un bel outil entre les mains de l'Etat. En ce qui me concerne, quelque soit le type d'aménagement on peut irriguer. Chose inédite une pente naturelle du lit du fleuve Niger facilite cette irrigation gravitaire. Ce don de la nature fait qu'aucun type d'aménagement n'influe sur l'irrigation. C'est la mal façon, c'est-à-dire une mauvaise utilisation de l'eau qui peut nuire aux cultures.

Force est de reconnaître que le système gravitaire entraîne une grande perte d'eau à laquelle l'ON cherche aujourd'hui une solution. Seul le système de Macina réutilise le drainage. Le surplus d'eau est reversé dans le fleuve à ce niveau.

Ailleurs dans le Kala inferieur-est à défaut de réutiliser cette eau, elle est destinée au pâturage et au maraichage. Aussi, ces eaux perdues servent à alimenter les hors-casiers. Evidemment cette cohabitation est source de conflits entre éleveurs, agriculteurs et maraichers. Même si on sait que la transhumance des animaux fait l'objet d'une réglementation par la charte pastorale.

La répartition des taches d'entretien est une réalité mais malheureusement, il n'existe ni de contrôle ni de sanction au niveau de l'ON pour exiger l'effectivité des entretiens des tertiaires. Cette exigence est pourtant dévolue aux OERT.

A la question combien d'association existe-t-il depuis la création de l'ON ?

Il a été expliqué que M'BEWANI a démarré avec un comité de pilotage pour toute la zone de Niono. A l'évidence, le basculement de MBEWANI en zone a aboutit à la création des comités paritaires fond d'entretien du réseau tertiaire et foncier.

Aujourd'hui, les femmes sont à l'avant-garde de ses groupements avec la création dans chaque village d'un GIE. La zone compte 63 villages ayant en leur sein chacun une association villageoise. Il indiquera enfin que les statistiques sont disponibles à la direction de l'ON MBEWANI. Le tableau ci-dessous retrace la Situation des organisations paysannes :

Les caisses villageoises

- FCRMD..... 1
- Nyesigiso.....1
- Les AV.....35
- GIE 39
- GIEF..... 28
- Coopératives..... 15
- OERT..... .150
- Centres d'alphabétisation..... .24

A la question pourquoi les paysans adhèrent-ils à votre organisation ?

La réponse ne s'est pas fait attendre. L'engouement est dû à l'adage suivant lequel « l'union fait la force ». La preuve, les équipements, les engrais etc. ne sont obtenus que lorsque l'exploitant est dans une organisation paysanne. Les institutions financières n'accordant un prêt qu'à ces dernières. Le rassemblement autour d'un objectif commun a pour bénéfice d'apporter aux exploitants une bonne gestion de leur activité grâce à l'échange d'expérience, et renforcer la consolidation du tissu social. L'association est gage de stabilité et d'accroissement de la solidarité. C'est un instrument de développement, à ce seul titre aucun exploitant ne peut se targuer d'évoluer seul.

Il n'ya pas une difficulté majeure entre l'ON et les exploitants. Les difficultés sont l'œuvre des mauvais adhérents des différentes associations.

Les exploitants demeurent convaincus que l'ON n'existera pas sans eux et vice-versa. Aujourd'hui, leurs rapports ont atteint un tel seuil que l'appui technique que l'office offre, aide les exploitants à avancer y compris dans la création des associations.

Toutefois, complétera remarque - t- on que ces rapports doivent être sécurisés. Peut être que l'ON aussi a sa part de responsabilité lorsqu'elle accuse en son sein un déficit de communication. Il doit y avoir plus de vulgarisation des politiques de l'ON. Les deux parties en tireront un grand profit si aucune défaillance n'est enregistrée dans la transmission des informations.

Enfin, nous reconnaissons que la mobilisation sociale est également une source de difficulté. Il est très difficile de faire sortir les gens pour qu'ils participent aux rencontres. C'est avec amertume qu'on constate que les gens ne sortent pas pour les réunions.

Êtes-vous consultés pour l'accès des paysans à la terre

Les comités paritaires participent à la distribution des terres. Cela relève de leurs compétences. Mais on constate, qu'il arrive que l'office donne des terres en ne tenant pas compte de leur avis. Et l'attribution des terres diffère suivant le type d'aménagement.

Les zones de l'ON ont des difficultés différentes. A cela il faut signaler que M'BEWANI a initié l'aménagement participatif qui connaît une difficile évolution à ce jour. Du fait que les villageois ont fini par avouer que ce mode d'accès à la terre était largement au dessus de leur possibilité.

Les rapports avec l'ON se mesure au baromètre de l'éviction. Il faut arrêter avec cette pratique. Ou tout du moins instaurer la proportionnelle c'est-à-dire pour un paysan qui

possède 3ha, s'il ne parvient à payer qu'un seul ha, qu'il puisse conserver ce ha. L'éviction n'est pas une solution pour le développement, oui pour ceux qui refusent de payer mais il faut trouver une solution pour ceux qui n'ont pas produit (cas de force majeure). La redistribution des terres des paysans évincés doit se faire dans la transparence entre l'ON et le comité paritaire. Mais malheureusement lorsque l'ON procède à cette répartition, seule les petites parcelles font l'objet de concertation entre les parties.

Les aménagements sont faits uniquement pour les besoins des cultures. Et pourtant les exploitants déménagent avec leur famille. Cette situation crée des désagréments énormes :

Nous estimons qu'il est nécessaire de procéder à l'incitation des habitants à réaliser des ouvrages de protection à proximité des habitations, afin d'empêcher la pénétration des eaux et de limiter la stagnation des eaux après la pluie. Faute d'adduction d'eau ou de forage, tous les exploitants manquent d'eau potable.

Le prêt doit être remboursé en même temps que la redevance eau de l'ON ce qui rend les charges insupportables pour les exploitants. L'ON ne transige pas avec la question de la redevance eau. Un seul défaut de paiement et c'est l'éviction. C'est pourquoi nous pensons que l'éviction doit suivre une procédure. Il appartiendra dans cette approche à la coopérative de sensibiliser.

Malgré, les divergences certaines coopératives se sont proposées d'apporter une assistance-conseille à KOSSAKO. A noter que la spécificité de ce projet réside dans l'approche participative des exploitants aux travaux d'aménagement. Cette participation consiste à réaliser les activités ci-après dans une proportion d'environ 20% du coût total des aménagements pour un coût moyen d'environ 1 500 000 FCFA/ha. Il s'agit :

- Du défrichage ;
- Du creusement des arroseurs (réseau tertiaire d'irrigation) ;
- Du creusement des drains d'arroseurs (réseau tertiaire de drainage) ;
- Du planage de finition avec des barres niveleuses ;
- Du creusement des rigoles (réseau quaternaire mixte d'irrigation et de drainage)
- Et de la confection des diguettes de séparation.

Quelle est la capacité (économique ou de pression) réelle de votre association ?

Pour l'accès à la terre, les associations cherchent un terrain d'entente avec l'ON. Il est vrai que les conditions d'accès sont dans le décret de gérance, mais il faut comprendre que c'est la première fois qu'il ya un aménagement « clé en main » ici à MBEWANI .

Les exploitants restent vigilants pour permette aux ressortissants de la zone d'être attributaire de terre. Pour cela à travers les associations les demandes sont soumises à l'ON avec comme argument priorisé les résidents de M'Béwani. Souvent cette pression fait que l'ON soit regardant pour certaines attributions.

A ce jour l'attribution se fait à la proportion de 8m/foyer ce qui ne fait vivre personne. Pour les exploitants leur donner des terres c'est les aider à vivre.

Et enfin le constat est qu'il n'ya pas de comité pour les aménagements communautaires. Malheureusement personne n'est impliquée.

Tout ce que les communautés revendiquent c'est qu'elles soient privilégiées dans les programmes d'attribution. Ce qui fera dire à M. COULIBALY retraité « MÔGÔ BÔLÔ KAGNII Yèrè KAN NA DÔLÔKI LA ».

Voyez-vous, l'enthousiasme a fait que personne ici n'a mesuré l'ampleur des désagréments au début de l'opération MBEWANI. La pauvreté était telle que, les villageois n'ont pas pensé à tous les détails. Le champ des villageois a été classé zone MBEWANI sans aucune forme de compensation. On peut citer les exemples de MBEWANI KORO, KANTO qui ont reçu 40ha, 20ha pour les hommes et 20ha pour les femmes. Un autre village SIDAKO qui a perdu tous ces champs n'a pas été compensé.

Les ONG et les bailleurs de fonds vous ont-ils aidée ? Si oui, comment ? Quelles étaient les conditions ?

La réalisation des aménagements de la zone MBEWANI a occasionné l'intervention financière de plusieurs partenaires au développement ; notamment :

- Les Pays – Bas à travers le Programme ARPON IV ;
- Le Japon à travers le fonds KR2.
- La BOAD
- La Banque Mondiale

Il faut comprendre qu'avec l'approche participative des exploitants aux travaux d'aménagement, une première expérimentation, les groupements avaient un fort besoin de soutien de la part des ONG, et partenaires au développement. Cette participation des communautés consiste à réaliser les activités ci-après dans une proportion d'environ 20% du coût total des aménagements pour un coût moyen d'environ 1 500 000 FCFA/ha. Il s'agit :

- Du défrichement ;
- Du creusement des arroseurs (réseau tertiaire d'irrigation) ;
- Du creusement des drains d'arroseurs (réseau tertiaire de drainage) ;
- Du planage de finition avec des barres niveleuses ;
- Du creusement des rigoles (réseau quaternaire mixte d'irrigation et de drainage)
- Et de la confection des diguettes de séparation.

cette approche participative était devenue pour les communautés une charge insupportable du fait de l'extrême pauvreté et de l'exode des jeunes. Les jeunes et les femmes sont les principaux acteurs d'animation des groupements. Hors vous constaterez que les femmes qui sont les plus assidues ne sont pas représentées dans le comité de pilotage accès à la terre. Les femmes sont moins représentées et ne sont pas impliquées dans les activités des champs.

Toutefois dira M. COULIBALY, cette question des femmes est délicate car il faut tenir compte de la culture. Le milieu traditionnel africain surtout le notre ne tolère pas le traitement égalitaire homme-femme. Beaucoup d'hommes ne souhaitent pas que leurs épouses s'immiscent dans leurs activités.

Pour permettre une exécution correcte des travaux des paysans, un comité de pilotage est mis en place avec pour missions :

- Donner toutes les informations sur le projet au village ;

- Jouer l'interface entre l'Office du Niger et la population ;
- Participer aux réunions de chantier ;
- Répartir les travaux à la tâche par famille ;
- Suivre les travailleurs sur le chantier.

2-2 Analyses juridiques des résultats

Dans le cadre d'une analyse juridique efficiente, il est nécessaire de rappeler le régime de la propriété foncière au Mali. Ce régime s'articule autour du droit de la propriété et l'immatriculation des biens immeubles.

- Le droit de propriété : il est à rappeler qu'au Mali, sont immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent :

i) les droits réels immobiliers suivants :

- la propriété des biens immeubles ;
- l'usufruit des mêmes biens ;
- les droits d'usage et d'habitation ;
- l'emphytéose ;
- le droit de superficie ;
- les servitudes ou services fonciers ;
- l'antichrèse ;
- les privilèges et hypothèques ;

ii) les actions qui tendent à revendiquer ces mêmes droits réels.

Les droits réels énumérés ci-dessus ne se conservent et ne produisent effet à l'égard des tiers qu'autant qu'ils ont été rendus publics et inscrite au titre foncier sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions. Il est signaler que la prescription⁷⁵ ne peut, en aucun cas, constituer un mode d'acquisition de droits réels sur des immeubles immatriculés ou de libération des charges grevant les mêmes immeubles. Toutefois, seront considérés comme vacants et incorporé au domaine de l'État par décision de l'autorité compétente, sans que les propriétaires puissent prétendre à une indemnité quelconque :

- tout immeuble immatriculé, bâti ou non, en zone rurale comme en zone urbaine, abandonné pendant **trente années** consécutives par son propriétaire ;
- tout immeuble immatriculé, bâti ou non, en zone rurale comme urbaine, acquis depuis **trente ans** ou plus et dont la **mise en valeur** est inexistante ou insuffisante.
- **L'immatriculation** : Le service de la conservation foncière, gestionnaire du régime de la propriété, assure aux titulaires la garantie des droits réels soumis à publicité qu'ils possèdent sur les immeubles relevant du régime de l'immatriculation. Cette garantie est obtenue au moyen de la publication dans les livres fonciers, à un compte particulier ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits, ladite publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers. Pour permettre cette publication, les immeubles doivent avoir été immatriculés sur les

⁷⁵ Article 131 à 137 du Code domanial et foncier.

livres fonciers, à la suite d'une procédure spéciale permettant la révélation de tous droits réels déjà constitués. L'immatriculation est toujours demandée au nom de l'Etat par le chef de service des Domaines⁷⁶.

Par contre, les constitutions, transferts et radiations de droits réels sont publiés à la demande des titulaires de ces droits. Les actes constatant lesdits transferts, constitutions ou radiations sont passés sous forme authentique ou sous seing privé. L'immatriculation est obligatoire avant toute attribution de terres par l'Etat⁷⁷. Toutefois, les terrains ruraux peuvent être attribués sous forme de concessions rurales sans immatriculation préalable comme indiqué plus haut. Celle-ci interviendra obligatoirement lors de la transformation de la concession rurale en titre foncier. L'immatriculation est définitive ; aucun immeuble immatriculé ne peut être remplacé sous son régime juridique antérieur.

Au Mali, la politique foncière a pour objet aussi la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources⁷⁸. L'Etat procède en collaboration avec les collectivités territoriales et les Chambres d'agriculture, à l'inventaire des us et coutumes en matière foncière par région, zone agro-écologique ou socio-culturelle. Cet inventaire qui vise la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres doit faire l'objet d'une validation par les parties concernées. Les droits coutumiers sont reconnus dans les conditions fixées par les textes en vigueur.

Par ailleurs, l'Etat, de concert avec la profession agricole, élabore une politique foncière agricole. Cette politique vise à lutter contre les spéculations en matière de transactions, de tenures foncières et de détentions coutumières abusives des espaces. Elle repose sur l'institution du cadastre au niveau de chaque commune afin de préciser toutes les indications relatives aux terres agricoles. A cet effet, des textes d'application sur le Foncier agricole devraient être élaborés. Ce qui permettra certainement à l'Etat de définir un régime fiscal applicable à la propriété foncière agricole et à l'usufruit des terres.

L'agriculture s'appuyant sur l'irrigation avec maîtrise totale en eau constitue un objectif essentiel de cette stratégie. A cet égard le delta central du Niger est une zone avec un potentiel aménageable important. L'office fut créé le 5 janvier 1932 avec pour mission principale l'administration des terres irriguées, l'ON est un exemple assez illustratif de différents aspects de l'interface eau – foncier en zone irriguée⁷⁹. Il s'agit du plus grand projet de mise en valeur agricole entrepris par la France dans ses colonies d'Afrique, avec une superficie potentiellement aménageable de plus d'un million d'hectares.

A la différence des zones non aménagées, les terres de l'Office du Niger sont immatriculées au nom de l'Etat malien qui en a confié la gérance à cet organisme public personnalisé. Les parcelles aménagées par l'Etat sont attribuées sous trois formes : le contrat annuel d'exploitation, le permis d'exploitation agricole, le permis d'habitation qui portent sur les espaces relativement réduits. Les titulaires de ces attributions peuvent être expulsés de leurs parcelles pour non paiement de la redevance eau. Il convient toutefois de souligner que des

⁷⁶ Article 74 du Code domanial et foncier.

⁷⁷ Idem. Article 75.

⁷⁸ Art 75 de la loi d'orientation Agricole

⁷⁹ Djiré, Kéita 2006

projets d'aménagement portés par la Banque Mondiale à Koumouna et les Etats-Unis, à travers le Milenium Challenge Account (MCA), à Alatona, introduisent un changement significatif dans les modes de tenure. A l'issue de la réalisation de ces projets, les bénéficiaires devraient recevoir des titres fonciers pour les parcelles qu'ils exploitent ; mais ce mode d'accès n'est pas prévu dans le décret de gérance.

Les attributions sur les terres non aménagées se font à travers le bail ordinaire (30 ans) ou le bail emphytéotique (50 ans). Ce dernier est l'instrument juridique utilisé pour les attributions de grande envergure, notamment aux investisseurs privés, aux Etats et aux organisations internationales.

Pendant, certaines attributions ont été faites par décret pris en conseil des ministres ou par convention signée par le gouvernement et la société attributaire. C'est le cas, par exemple, pour la Société Malibya agricole, SOSUMAR, l'UEMOA et N-SUKALA. Ainsi, une des particularités de la gestion des terres à l'Office du Niger réside dans le fait que dans cette zone coexistent les aménagements réalisés par l'Etat malien avec le concours des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les aménagements privés (nationaux et étrangers) ainsi que les affectations réalisées au profit d'Etats africains (notamment Burkina Faso et Sénégal) et d'organisations sous-régionales (UEMOA, CENSAD).

Les investissements fonciers étrangers sont concentrés dans la zone Office du Niger. Les superficies concernées sont variables. Les plus grandes attributions sont celles accordées à Malybia et au Groupe Tomota avec 100.000 hectares chacun. Selon un rapport de la Direction de l'Office du Niger, les lettres d'accord de principe délivrés par l'Office du Niger à des demandeurs portaient sur 645 259 ha dont 49 304 ha seulement (7.6%) pour lesquels des baux ordinaires et emphytéotiques ont été signés. 2 880 ha des superficies ayant fait l'objet de contrat ont été mis en valeur, soit moins 0,5% (Office du Niger, 2009).

Les attributions de grande superficie suscitent des inquiétudes de la part des exploitants de l'Office et des organisations paysannes qui craignent qu'on ne les évince au profit des grands investisseurs. Cette crainte vient se greffer sur les plaintes récurrentes relatives à la précarité de leur situation foncière et à l'exiguïté des parcelles qui leur sont attribuées. Se pose aussi la question de la sécurisation foncière des centaines de familles vivant en zone exondée de l'Office et qui se trouvent quelques fois touchées par les nouveaux aménagements.

Enfin, la zone de l'Office du Niger se présente aussi comme un territoire plurifonctionnel dont les ressources sont exploitées par différents utilisateurs. Les périmètres irrigués sont voués à une quasi-monoculture rizicole avec du maraîchage en contre saison, mais ils constituent néanmoins une zone pastorale essentielle à l'échelle de la région. Les zones sèches alentour assument quant à elles des fonctions bien spécifiques : ce sont des zones pastorales d'hivernage et elles assurent une grande partie de l'approvisionnement en bois énergie des villes et villages de l'Office ; elles constituent aussi un bassin de main-d'œuvre employée saisonnièrement par les riziculteurs.

La pluri fonctionnalité et la complémentarité de ces territoires engendrent un système de relations complexes qui ne manquera pas d'être perturbé par les nouvelles dynamiques.

- Listes des attributions réalisées ou envisagées au profit d'investisseurs

Promoteur	Pays d'origine	Superficie	Statut	Activité	Zone
-----------	----------------	------------	--------	----------	------

				Envisagée	
LONHRO	Non documenté	20 000 ha	Société étrangère	Non documentée	Kouroumari
CAMEX	Non documenté	20 000 ha	Non documenté	Non documentée	Sabalibougou
Dunkafa	Mali	358 ha	Société coopérative ?	Non documentée	Sabalibougou
Modibo Kimbiri	Mali	143 ha	Privé	Non documentée	N'Debougou
AGROENER-BIO	Mali	40 000 ha	Entreprise	Biocarburant, Oléagineux	Massabougou ?
Mamadou Doucouré SOCOGEM	Mali	20 000 ha	Société commerciale	Non documentée	Macina
Dr Ousmane Ouane	Mali	10 000 ha	Personne physique	Non documentée	Macina
SAPA	Mali	20 000 ha	Société commerciale	Non documentée	Macina
Manuel Estepa Gonzalez	Etranger (pays non documenté)	5 000 ha	Personne physique	Non documenté	Macina
SNF	Mali	15 000 ha	Société commerciale	Non documentée	Macina
Mohamed Magassouba	Mali	5 000 ha	Personne physique	Non documentée	Macina
HUICOMA	Mali	100 000 ha	Entreprise	Oléagineux, Biocarburant	Macina
SUDAN	Non documenté	5 000 ha	Non documenté	Non documentée	Macina
ASSIL	Non documenté	5 000 ha	Non documenté	Non documentée	Macina
Yatassaye	Mali	20 000 ha	Entreprise	Non documentée	Macina

Malibya	Libye	100 000 ha	Investissement public	Production agricole, élevage, transformation	Macina
SUKALA	Mali/Privé chinois	5 800 ha	Public/Privé	Canne à sucre	Kala supérieur
SOPROMIE	Non documenté	5 000 ha	Non documenté	Non documentée	M'Bewani
Burkina Faso	Pays étranger	2 5000 ha	Investissement public	Non documentée	M'Bewani
FORAS	Arabie Saoudite	5 000 ha	Organisme public	Riziculture	M'Bewani
Co-entreprise	Non documenté	1 000 ha	Entreprise	Non documentée	Sansanding
Cheick Modibo Diara	Mali	Non documenté	Personne physique	Non documentée	Sansanding
Moulins Modernes du Mali Modibo Keita	Mali	7.400 ha	Société commerciale	Non documentée	Sansanding
N-SUKALA	Chine	20 000 ha	Société mixte	Canne à sucre	Sansanding/Pogo
AED	Non documenté	2 600 ha	Non documenté	Non documentée	Dougabougou
Illovo, Schaffer, Etat malien (SOSUMAR)	Mali/Privé	14 000 ha ⁸⁰	Société mixte	Canne à sucre	Sansanding
PETROTECH	Non documenté	10 000 ha	Non documenté	Non documenté	Macina
SOCIMEX	Mali	10 000 ha	Entreprise	Pourghère	Macina
Ferme COVEC	Chine	1 000 ha	Entreprise	Riziculture, Expériment	Koumouna

⁸⁰ 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.

				ation	
Baux Koumouna	Non documenté	Non documenté	Non documenté	Non documenté	Koumouna
Sambalagnon	Mali	90 ha	Association villageoise	Riziculture	Touraba
Almamy Guidjo	Mali	60 ha	Personne physique	Non documentée	Macina
Alou Coulibaly	Mali	50 ha	Personne physique	Non documentée	Kouroumari
Ousmane Touré	Mali	50 ha	Personne physique	Non documentée	Kouroumari
Mamou Camara	Mali	70 ha	Personne physique	Non documentée	Macina
Toukara	Mali	200 ha	Personne physique	Non documentée	Macina
Gaoussou Maïga	Mali	50 ha	Personne physique	Non documenté	Kouroumari

3.-Conclusions

Comme on le voit, contrairement à une idée répandue, les investisseurs nationaux sont plus nombreux que les étrangers à l'Office du Niger. Si la plupart des investisseurs nationaux demandent des parcelles de tailles relativement petites (entre 5 ha et 50 ha), certains d'entre eux convoitent des terres de la taille de celles qui sont attribuées aux investisseurs étrangers.

L'octroi d'un titre foncier participe au souci de la sécurisation foncière des investisseurs pour booster l'aménagement des terres. Mais le problème reste entier sur le plan juridique. Car le décret de gérance qui régleme les modes de tenure des terres ne prévoit pas ce mécanisme juridique de protection de la propriété.

Des pesanteurs entravent la sécurisation foncière. Ces pesanteurs sont liées aux modes d'irrigation, qui se limitent essentiellement à l'irrigation gravitaire, laquelle a l'inconvénient d'entraîner une grande perte d'eau en raison de la nature des sols. A cet égard, l'introduction de l'irrigation par aspersion ou le goutte à goutte sera de nature à palier les inconvénients signalés.

Elles sont aussi liées aux difficultés de financement de l'activité agricole. Les exploitations familiales qui sont les plus nombreuses ont très peu de moyens à investir en dehors des bras valides. Les mécanismes de crédit susceptibles de leur permettre de réaliser les investissements dont leurs parcelles ont besoin ne semblent pas trouver à travers les mécanismes de gestion des terres les garanties indispensables.

Il n'est pas inopportun de relever que l'exiguïté des espaces cultivés n'est pas sans incidence sur les possibilités de mécanisation. Les grands espaces aménagés sont plus propices à la culture motorisée que les espaces de deux à quatre hectares.

Enfin, les modes de tenure de terres laissent persister une certaine insécurité dans les rapports entre les exploitants et l'Office. Le système de gestion, qui a retenu les faveurs de l'Etat, est

l'affectation des terres à l'ON dans le cadre d'une concession de service public est peu compatible avec l'objectif d'une sécurisation foncière totale, qui suppose l'appropriation privative de la terre sous forme de titre foncier au profit des exploitants, ou à tout le moins des baux de très longue durée sans possibilité de rupture unilatérale par le bailleur.

Propositions

Les objectifs de la gérance des terres dans la zone irriguée sont multiples :

- Attribution : organiser l'accès des demandeurs aux terres irriguées en accord avec les principes d'équité sociale et les objectifs économiques.
- Statuts fonciers : fournir les conditions de sécurité nécessaire pour assurer les investissements exploitants dans l'aménagement, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures et de la bo gestion de l'eau et des sols.
- Contrôle et sanctions : assurer le respect des obligations des cahiers de charge des usagers.
 - ° Délimitation des terres pour l'agrandissement des villages : libre exercice sur le domaine affecté ;
 - ° Association des collectivités territoriales à la gestion des terres ;
 - ° Prise en compte de chaque niveau de collectivités ;
 - ° Approfondissement des réflexions sur les séparations familiales, les changements de noms et la répartition des terres ;
 - ° Généralisation de l'attribution des TF aux anciennes familles.

Bibliographie

Ouvrages

A. Rochegude, « *Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et foncier* » in Cahiers d'Anthropologie du Droit, 2002, p. 15.

Communications

- P. Garin, P.Y. Le Gal, Th. Ruf (éditeurs scientifiques), 2002. La gestion des périmètres irrigués collectifs à l'aube du XXIe siècle, enjeux, problèmes, démarches. Actes de l'atelier, 22-23 janvier 2001, Montpellier, France. Pcsi, Cemagref, Cirad, Ird, Montpellier France, Colloques, 280 p.
- Diagnostic du foncier agricole, Dr Moussa Djiré, Dr Amadou Kéita, Dr Aliou Maïga , Bamako, Avril 2010
- Etude du cadre législatif et politique nationale du Mali en matière de gestion des ressources en eau et de l'environnement, Maître Tignougou Sanogo, août 2006.
- Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation.

Textes législatifs et Réglementaires

- Loi n° 06-40 /AN-RM portant loi d'orientation agricole
- La loi n°01-004, du 27 février 2001, portant chartre pastorale en République du Mali, dans ses dispositions relatives à l'accès à l'eau.
- La loi 95-034 du 27 janvier 1995, portant code des collectivités territoriales décentralisées, dans ses dispositions relatives à la politique de création et de gestion.
- L'ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code Domanial et Foncier, dans ses dispositions relatives au domaine public immobilier de l'État et des collectivités territoriales.
- La loi n°02006/AN-RM 30 Janvier 2002 portant code de l'eau.

- Loi N° 01-020/ AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances
- Loi N°02-013/AN-RM du 03 juin 2002 instituant le contrôle phytosanitaire en République du Mali.
- Loi N°08-033/AN-RM du 11 aout 2008 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.
- Loi N°08-042/AN-RM du 1er décembre 2008 relative a la sécurité en biotechnologie en République du Mali.
- Loi N°01-004/AN-RM du 27 février 2001 portant charte pastorale en République du Mali.
- Loi n° 94-004 du 09 mars 1994 portant création de l'ON.
- Les décrets d'application du Code domanial et foncier sont :
 - Décret n°01-40 P-RM du 2 février 2001 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat ;
 - Décret n°02-111/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des Collectivités Territoriales ;
 - Décret n°02-112/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et conditions d'attributions du domaine privé immobilier des Collectivités Territoriales ;
 - Décret n°02-113/P-RM du 06 mars 2002, fixant les modalités d'organisation et de confection du cadastre ;
 - Décret n° 96-188/P-RM du 1^{er} juillet 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'ON.
 - Décret n°02-114/P-RM du 06 mars 2002 portant fixation des prix de cession et des redevances des terrains urbains et ruraux du Domaine privé de l'Etat, à usage commercial, industriel, artisanal, de bureau, d'habitation ou autres ;
 - Décret n°02-115/P-RM du 06 mars 2002 portant fixation des barèmes généraux de base des prix de cession, des redevances des terrains ruraux appartenant à l'Etat et détermination de la procédure d'estimation des barèmes spécifiques.

Zone de Kouroumari

Sous équipe :

M. Omorou Zackaria TOURE, chercheur

M. Sory Ousmane Koïta, chercheur assistant

Plan

I. Les problèmes de l'accès à la terre et à la sécurisation foncière

A. Les problèmes d'accès aux terres

1. L'insuffisance de terres aménagées
2. Les difficultés d'accès au crédit, aux intrants agricoles et autres facteurs de production
3. Les difficultés d'accès de certaines couches vulnérables

B. Les problèmes de sécurisation de l'accès à la terre

1. Quant aux modes d'accès à la terre
2. Quant au transport et à la commercialisation de la production
3. Quant à l'analphabétisme des exploitants

II. Suggestions pour un accès sécurisé à la terre

A. De l'accès à la terre

1. L'extension des aménagements pour un accès de la majorité à la terre
2. L'accélération ou l'allègement des procédures administratives
3. La facilitation de l'accès au crédit, aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production

B. De la sécurisation foncière

1. La sécurisation par l'octroi de titres de propriété
2. La sécurisation par le transport et la commercialisation de la production
3. La sécurisation par la formation des exploitants
4. La sécurisation par une gestion sociale des conflits
 - a. La nature des conflits
 - b. Les modes de règlement des conflits

Liste des sigles et abréviations

AMM : Association des Municipalités du mali

AV : Association villageoise

BNDA : Banque nationale pour le développement agricole

GIE : Groupement d'intérêt économique

GIEF : Groupement d'intérêt économique des femmes

GIP : Groupement d'intérêt public

GRAAL : Groupe de recherche appliquée Antenne Lascaux

LOA : loi d'orientation agricole

ON : Office du Niger

ONG : Organisation non gouvernementale

FCRMD : Fédération des caisses rurales mutualistes du Delta

MCA : *Millenium Challenge Account*

SEXAGON : Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger

TF: Titre foncier

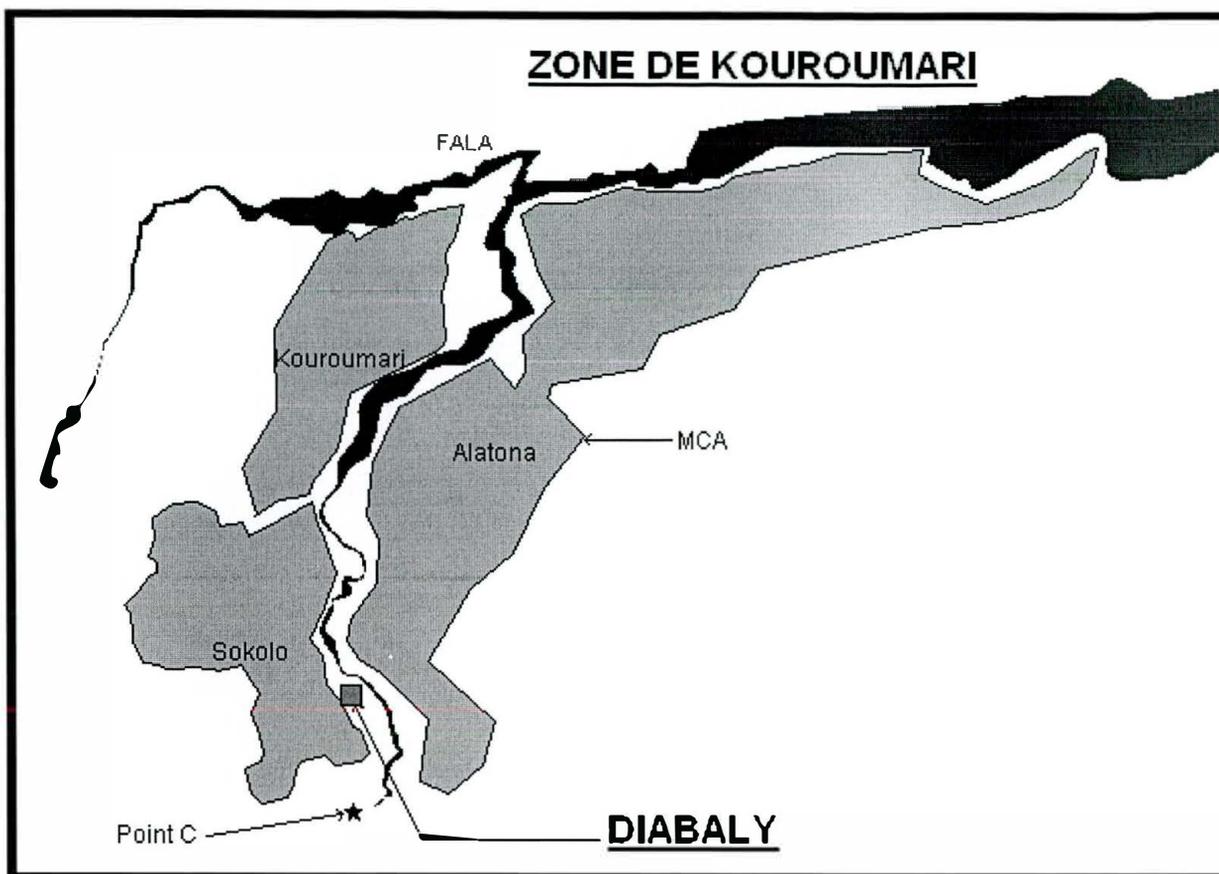
TV: Ton villageois

Introduction

Le présent rapport présente les résultats d'une recherche conduite en zone Office du Niger dans le Kouroumari sur la problématique de l'accès à la terre et la sécurisation foncière. Il comprend une brève présentation de la zone objet de l'étude, une première partie consacrée à l'analyse des problèmes liés à l'accès à la terre et la sécurisation foncière et une deuxième partie relative aux suggestions pour un accès sécurisé à la terre.

I. Présentation de la zone du Kouroumari⁸¹

⁸¹ Source : site de l'Office du Niger www.office-du-niger.org.ml



La zone du Kouroumari est la cinquième zone de l'Office du Niger en termes d'antériorité des aménagements. A l'instar du Macina, de Niono, de Molodo et de N'Débougou, le Kouroumari fut érigé en zone en novembre 1982. Située dans la partie nord du deuxième bief du fala de Molodo, la zone a été aménagée à partir des années 1950. La superficie initiale aménagée couvrait 10 500 ha. Le Kouroumari couvre 42 villages regroupés en trois communes rurales à savoir celles de Diabaly, de Dogofri et Sokolo qui est le chef lieu de sous-préfecture.

L'Office du Niger, zone du Kouroumari a son siège à Diabaly, un village créé en 1952 pour servir de camp d'ouvriers de l'Office du Niger. Depuis la restructuration de 1994, la zone est composée d'une Direction, d'un service Administratif et Financier, d'un Service Conseil Rural, d'un Service Gestion Eau. Elle a pour missions essentielles : la maintenance du réseau hydraulique, la gestion de l'eau et le conseil rural.

Le Kouroumari est densément peuplé de plusieurs groupes ethniques venant d'horizons divers qui sont : Bambara, Peuhls, Sonrhäï, Soninké, Touareg (Bellah), Minianka, Mossi, Samogo, Bozo, Bobo et Maures. Les langues dominantes sont : le Bamanakan, le Foulfouldé et le Sonrhäï. La zone constitue un pôle d'attraction à cause de l'importance des activités agricoles. Ainsi chaque année des centaines de travailleurs saisonniers y viennent chercher du travail.

Le Kouroumari est une zone avec d'énormes potentialités. Les aménagements actuels sont estimés à 14.189,74 ha en casiers et 1.120,60 en hors casiers. Dans le cadre de la politique d'extension des surfaces cultivables, le Kouroumari s'est trouvé au centre d'intérêt d'organisations régionales, de bailleurs de fonds de l'aide publique au développement. Ainsi, en plus du projet de la Banque mondiale visant l'aménagement de 7000 ha, on peut noter celui que le *Millenium Challenge Account* (MCA) financé dans le cadre de l'aide au

développement des Etats-Unis au Mali. Il prévoit l'aménagement de 14000 ha sur les territoires des communes de Diabaly et Dogofry. Le dernier projet émane de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) qui ambitionne d'aménager 11000 hectares de terres irriguées dans la zone de la commune de Sokolo en prolongeant le canal déjà existant de Kouroumari.

II. Les problèmes de l'accès à la terre et à la sécurisation foncière

A. Les problèmes d'accès aux terres

1. L'insuffisance de terres aménagées

L'ON, de par sa vocation agro-sylvo-pastorale, apparaît comme le principal avantage comparatif du Mali pour assurer son développement agricole et servir de grenier de l'Afrique de l'Ouest. Ceci le place au cœur de nombreux enjeux dont le principal est l'eau auquel s'ajoutent la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire, l'adéquation formation -emploi, une meilleure utilisation des terres. C'est compte tenu de l'importance de ces enjeux que 5 missions nigériennes, 3 camerounaises, sénégalaises ont sillonné l'ON à la recherche de terres à exploiter.

Mais, la poursuite de cette vocation connaît un certain nombre de contraintes⁸². Il s'agit en premier lieu de l'insuffisance des terres aménagées face à l'augmentation du nombre des nouvelles demandes d'installation et la croissance démographique des familles en place induisant une réduction notable de la taille moyenne des exploitations agricoles. Cette insuffisance de terres est à l'origine de certains conflits au sein de la même famille ou au niveau de villages qui convoitent les mêmes terres.

Une deuxième contrainte est liée aux capacités d'investissement limitées de l'Etat. Par exemple, le coût d'un aménagement à l'hectare s'élève à 3000.000 F. D'où l'appel de l'Etat aux investissements privés.

Ensuite, il y a les contraintes liées aux modes d'irrigation, qui se limitent essentiellement à l'irrigation gravitaire, laquelle a l'inconvénient d'entraîner une grande perte d'eau en raison de la nature des sols. A cet égard, l'introduction de l'irrigation par aspersion ou le « goutte à goutte » sera de nature à palier les inconvénients signalés⁸³.

Enfin, il faut citer le faible niveau de mécanisation de l'agriculture. Il n'est pas inopportun de relever que l'exiguïté des espaces cultivés n'est pas sans incidence sur les possibilités de mécanisation. Les grands espaces aménagés sont plus propices à la culture motorisée que les espaces de deux (02) à quatre (04) hectares⁸⁴.

⁸²<http://www.office-duniger.org/ml>.

⁸³ Rapport provisoire sur La relecture du décret de gérance des terres affectées à l'Office du Niger, Présenté par le Groupement des Consultants représenté par la SCPA/DOUMBIA-TOUNKARA, Bamako le 13 Octobre 2011, p.2.

⁸⁴ Rapport provisoire sur La relecture du décret de gérance des terres affectées à l'Office du Niger, Présenté par le Groupement des Consultants représenté par la SCPA/DOUMBIA-TOUNKARA, Bamako le 13 Octobre 2011, p.3.

2. Les difficultés d'accès au crédit, aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production

Au Mali, les organisations paysannes s'occupent à elles seules des questions du crédit, de l'approvisionnement des intrants et de la commercialisation. La plupart mettent en avant les difficultés d'obtention de crédit. Or le crédit est nécessaire pour l'acquisition d'intrants agricoles (les matériels d'équipement, les engrais et pesticides, les semences, etc.). Les conditions d'octroi de crédit sont les plus décriées. Si les conditions de base (adhésion, ouverture de compte, photos d'identité, ancienneté, demande manuscrite) sont assez souples, les conditions supplémentaires paraissent difficiles à remplir. Il est plus facile à un exploitant de fournir ses factures redevances eau qu'une garantie matérielle (moto, concession, batteuse, etc.), une caution, ou un dépôt de garantie de 10% du montant demandé remboursable à la fin du crédit. Les institutions de microfinance justifient l'exigence de conditions supplémentaires par l'insuffisance de garantie. Les terres appartiennent à l'Etat pas aux paysans qui n'ont souvent de garantie que les champs sur lesquels ils sont « locataires ». La facture de redevance eau dont il dispose ne saurait garantir un prêt. Elle ne sert qu'à identifier le prêt.

D'autres difficultés sont relatives aux cas de force majeure (inondations) qui ne libèrent pas le colon de ses engagements vis-à-vis de son créancier. Le remboursement dans ces cas étant aléatoire, chaque créancier utilise ses méthodes. A cela s'ajoute le comportement du colon qui s'adonne à des pratiques qu'on peut qualifier d'anormales comme le surendettement auprès d'une ou plus d'institutions ou des particuliers, le détournement d'objectif du crédit ou la mauvaise gestion des revenus par le gaspillage, la satisfaction de besoins non nécessaires, etc. Des groupements comme l'Association villageoise (AV) de Dougouba de Diabaly à cause de l'absence de compte en banque préfèrent garder les fonds à la maison.

L'accès aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production a été largement facilité par diverses institutions de financement comprenant des banques classiques comme la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), mais surtout une multitude d'institutions de la micro-finance. Mais, les difficultés d'obtention de crédit rendent leur accès difficile. Les crédits actuels octroyés pour le court terme (un an) sont une source d'instabilité pour le colon qui ne peut réaliser ses ambitions. Puisque l'octroi du crédit est lent, l'engrais est rarement disponible au moment où le colon en a réellement besoin. Dans ces conditions, il est difficile de respecter les délais de production. Ce qui occasionne des pertes et des baisses de rendements tout comme en cas d'abondance d'eau. La cherté de la redevance eau (65000F), de l'engrais (dont le sac est fourni à 12250F)⁸⁵ limite les possibilités d'accès des paysans.

3. Les difficultés d'accès de certaines couches vulnérables

Dans le Kouroumari, l'inégalité de l'accès à la terre persiste. Certaines couches vulnérables comme les jeunes et les femmes dans leur grande majorité ne disposent pas de terres en leur nom. Ils ont un accès et un contrôle insuffisants aux ressources et aux services liés à la production, sont sous-employés et souvent exclus du processus de décision et de programmation. Comme le démontrent les interviews, ils aident leur chef d'exploitation mari et père dans les travaux champêtres. Lorsque les jeunes ne vont pas à l'exode rural, ils accèdent à la terre généralement dans le cadre d'une indivision. Avec le chef d'exploitation grand frère ou oncle, ils travaillent les champs au nom de toute la famille. Malgré l'existence de groupements, les femmes restent les plus défavorisées de cette catégorie. C'est elles aussi

⁸⁵ A noter que la cherté de l'engrais est souvent due à une spéculation organisée par les paysans eux-mêmes. Par exemple, un exploitant qui a réellement besoin de 35 sacs d'engrais achètent 40 sacs au prix subventionné (12250F) à l'ON pour les vendre à un commerçant à 10000F ou 11000F. Ce dernier attend les périodes de crise pour revendre l'engrais aux mêmes paysans à 17000F ou 18000F.

qui exercent en même temps le petit commerce pour lequel certaines institutions comme FCRMD accordent de petits crédits de 6 mois.

A cette catégorie, on peut assimiler les retraités de l'office du Niger. D'après le chef du village de Diabaly, par retraités, il faut comprendre les compressés, les départs volontaires, les retraités proprement dits. Beaucoup ont travaillé sous la colonisation et ont pris leur retraite sous le Mali indépendant. C'est son cas. En 1952, l'ON l'a affecté à Diabaly lors de la mise en valeur des terres pour 5 ans. Il était manœuvre, maçon pendant l'hivernage, machiniste les autres périodes (révision des machines). En tant que travailleur de l'ON, il n'avait pas droit à la terre. La maison qu'il occupait lui était louée. Comme la plupart de ses camarades, il possède une famille nombreuse (femmes, enfants, petits enfants et même arrière- petits enfants) qui exploite 1 ha et ½ dans la commune rurale de Dogofri. Bien que bénéficiant d'un permis d'exploitation, il ne bénéficiait pas de crédit, faute de garantie suffisante. S'il a commencé à en bénéficier à partir de 1991, cela ne peut guère dépasser 35000F.

B. Les problèmes de sécurisation de l'accès à la terre

1. Quant aux modes d'accès à la terre

L'accès à la terre se fait par le biais des cinq modes de tenure définis par le Décret de gérance de 1996 à savoir le contrat annuel d'exploitation (CEA), le permis d'exploitation agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation⁸⁶. Ces modes de tenure des terres laissent persister une certaine insécurité dans les rapports entre les exploitants et l'Office. Le décret de gérance fait de l'Etat le propriétaire des terres qu'il a affectées à l'Office du Niger en vue de leur location⁸⁷. Il semble ainsi donner la priorité au droit d'usage face au droit de propriété. C'est pourquoi, le seul document à la disposition des exploitants est la facture redevance eau. Un cadre de l'ON à Ségou n'a pas hésité à qualifier ces modes de tenure de « mesures de sécurité foncière » qui font des titulaires de contrat, permis et bail d'habitation des chefs de famille qui entretiennent la terre en bon père de famille.

Cette situation aboutit à la spéculation foncière qu'on peut considérer comme l'ensemble de « pratiques anormales ou illégales ». Ainsi, le métayage, la vente, la location, etc. deviennent des pratiques illicites et constituent des causes d'éviction⁸⁸. Dans ces cas, l'ON procède au retrait pur et simple avec le risque de soulèvements que cela peut provoquer. C'est ainsi qu'il a procédé à 228.000 retraits en mai 2010, 57.000 en octobre 2010 et 82.000 en octobre 2011.

En général, la spéculation foncière n'est pas ignorée, mais peu de personnes sont disposées à en parler. Dans le Kouroumari, nous n'avons pu noter que deux cas. Le premier, une vente déguisée, nous a été révélé à Sokolo lors de la discussion avec le focus groupe où pour disposer de surfaces supplémentaires un exploitant s'est vu obliger d'acheter 4 ha : le premier

⁸⁶ Chapitre III du Décret de gérance

⁸⁷ Article 1^{er} du Décret 96-188/P-RM portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger, ci-après Décret de gérance

⁸⁸ L'article 60 du cahier des charges cite comme causes de résiliation des contrats et d'éviction des terres la non exploitation des parcelles, le non paiement de la redevance après mise à demeure, le non entretien du réseau hydraulique desservant les parcelles (curage et nettoyage des arroseurs et drains d'arroseurs et des rigoles et drains de rigoles), la sous-location ou cession des parcelles, le non respect systématique des autres engagements contractuels et des dispositions du décret de gérance et du cahier des charges.

ha à 400.000F, le second ha à 175.000F, le troisième ha à 500.000F et le quatrième ha à 600.000F. Le transfert a été effectué par l'ON. Pour l'organiser, le vendeur fait passer l'acheteur comme un membre de leur famille qui demande une séparation.

Le deuxième cas est une location dont le bénéficiaire réside à Kourouma. En tant que migrant, il n'avait pas d'exploitation agricole à son nom. L'opération se réalise en présence de deux témoins de chacune des parties. Le locataire paye les frais qui s'élèvent à 150000F par hectare desquels le bailleur paye à son tour la redevance eau. Il assure la jouissance de la terre conformément aux exigences du bail ordinaire. L'ON ignore l'existence du locataire. Opérant dans l'illégalité depuis 1991, il n'a pas accès au crédit auprès de banques et institutions financières. Il s'endette auprès de particuliers avec qui il a des affinités. Bien qu'illégale, cette pratique est très répandue. Elle est entretenue dans le cadre d'un réseau qui fait passer l'information de bouche à oreille, ou auprès de démarcheurs. En un mot, on peut dire que ceux dont le statut est reconnu par l'ON par le biais des différents modes de tenure peuvent être considérés comme en location et les locataires en sous-location.

En plus de la spéculation foncière sévèrement punie, l'insécurité induite par l'attribution de telles compétences à l'ON est le conflit de compétence en termes de planification et de coordination du développement local. Tous les chefs de village rencontrés à Diabaly et Dogofriba sont frustrés par la diminution considérable de leur pouvoir en tant qu'autorités coutumières et de proximité. Ils interviennent rarement dans le règlement des litiges, sont moins sollicités pour être témoins. Les gens préfèrent se référer au maire même s'ils sont consultés lors des aménagements surtout en hors casier.

Le sous-préfet estime son rôle minime par le peu de collaboration avec les maires, l'ON et les paysans. Il n'est consulté que dans le cadre de missions de sensibilisation des villageois qui doivent être déplacés.

Quant aux maires, ils considèrent leur rôle plus important que celui des premiers. Ils qualifient leurs rapports avec l'ON de partenariat pour le développement et de complémentarité dans la distribution des terres. Avec les paysans, en principe, ils interviennent dans la gestion des terres. C'est eux qui transmettent les demandes d'aménagement aux directeurs de zones. Mais la peur de perdre les terres oblige les exploitants à aller vers l'ON plutôt que le maire.

2. Quant au transport et à la commercialisation de la production

Dans le Kouroumari, la production concerne principalement le riz auquel s'ajoutent l'oignon, les tomates, les pommes de terre, les choux pommes. La principale difficulté reste celle du déplacement à cause du mauvais état des routes. Excepté Kourouma, Diabaly, Dogofri situées au bord de la route nationale transsaharienne (RN6 axe Ségou/Niono/Mauritanie) en cours de bitumage, la plupart des zones de production sont accessibles par pistes rurales dont l'état par endroit n'est pas satisfaisant et sur lesquelles se côtoient les animaux en pâturage et les moyens de transport. Les moyens de transport usités sont les camions appartenant à des privilégiés, les charrettes à traction animale ou tirées par des motoculteurs, les motos, les animaux (ânes, zébus). La surcharge fait craindre des accidents.

Tout comme le transport, la commercialisation pose problème. Elle fut un domaine privilégié de l'Office du Niger qui disposait pour ce faire de quatre rizeries, ce qui lui permettait de décortiquer tout le paddy commercialisé. Depuis la libéralisation du commerce de riz en 1986, l'ON s'est désengagé de la commercialisation. C'est l'exploitant qui écoule sa production sur les marchés des zones de production, sur les marchés des villages voisins principalement à

l'occasion des foires hebdomadaires sans contrat d'approvisionnement. L'approvisionnement du marché national est difficile à cause de l'étendue du pays et l'insuffisance des infrastructures de transport rendant difficile l'approvisionnement des zones déficitaires. La proximité des zones de production avec les pays limitrophes tels la Mauritanie favorise l'approvisionnement des marchés transfrontaliers au détriment de certains marchés éloignés de l'intérieur du pays. La vente se fait en gros, demi-gros et en détails. Pendant les périodes de récolte, le colon brade sa production pour subvenir à d'autres besoins créant ainsi une mévente profitable aux bamakois. Parfois, le colon arrive à organiser une pénurie qui à la longue ne lui profitera pas.

3. Quant à l'analphabétisme des exploitants

On peut sans exagération le considérer comme le principal handicap des exploitants qui ne l'ont jamais caché lors des différents entretiens. L'atteinte de la souveraineté et de la sécurité alimentaires est difficilement concevable sans un paysannat éduqué. L'analphabétisme est à l'origine de l'absence d'initiative. Par exemple, beaucoup d'exploitants et de groupements d'exploitants reconnaissent n'avoir jamais initié des démarches visant à obtenir de crédit auprès d'autres organismes en dehors système dans lequel ils évoluent. Ils ne savent pas qu'entant que principaux acteurs, ils peuvent être à l'origine de beaucoup de changements qui leur seront favorables. Leurs comptes en général ne sont pas alimentés. Ils gèrent mal leurs maigres recettes, préfèrent les dépenses non indispensables en période de récolte, insistent peu sur l'éducation de leurs enfants pour assurer la relève. En un mot, ils donnent l'impression que tout leur est dicté par l'Etat.

L'analphabétisme est la cause du manque de maîtrise des techniques enseignées par l'ON. Lors de la Rencontre avec la direction de l'Office du Niger à Ségou le 19/12/2011, les responsables ont noté comme difficultés avec les exploitants communautaires la mauvaise maîtrise des techniques de production et des innovations, la mauvaise assimilation des termes techniques, l'absence de moyens (bras valides, équipements). Des exploitants dans le Kouroumari nous ont confié que souvent la méfiance vis-à-vis des intellectuels, l'ignorance de la nécessité de certaines formations les amènent à bouder.

III. Suggestions pour un accès sécurisé à la terre

A. De l'accès à la terre

1. L'extension des aménagements pour un accès de la majorité à la terre

L'extension des aménagements pour un accès de la majorité à la terre s'inscrit dans le cadre de la politique de développement agricole définie par la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du 14 décembre 2005 qui vient renforcer le dispositif juridique existant en vue d'assurer la sécurité alimentaire de la population en diminuant la dépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur. Cette loi couvre l'ensemble des activités économiques du secteur Agricole et péri-Agricole notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture, l'aquaculture, l'apiculture, la chasse, la foresterie, la cueillette, la transformation, le transport, le commerce, la distribution et d'autres services Agricoles, ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales⁸⁹

La mise en œuvre de cette politique a conduit le gouvernement à envisager à travers le schéma directeur de développement de la zone Office du Niger de 2003, une extension des superficies cultivables d'ici 2020 à 120 000 hectares soit au total 220 000 hectares sur fonds publics et privés en procédant à une ouverture du système d'aménagement par appel d'offres. Au titre de l'année 2011, les estimations globales de production s'élèvent à 600.000 tonnes la

⁸⁹ Article 2 de la LOA

saison, 120.000 tonnes la contre saison sur une superficie de 98.000 ha. Dans le Kouroumari, le Directeur de zone estime les aménagements à 15000ha en casiers et 2000 ha en hors casiers auxquels s'ajoutent 2000 ha de l'UEMOA et la superficie allouée au MCA. Ceci ne suffisant pas à atteindre les objectifs, il faut une extension de superficies cultivables.

Deux axes importants caractérisent cette politique d'extension. Le premier est la recherche de financement pour les aménagements communautaires, le 2^{ème} axe est l'investissement privé qui occasionna le développement de la notion de bail.

L'Etat, dans le souci de garantir l'accès de tous à la terre sans discrimination et de manière équitable a consacré le principe de la gratuité. Mais, le demandeur doit d'une part respecter la répartition des rôles et des responsabilités à travers un système de contrat de performance appelé «Contrat – Plan Etat/ON/Exploitants agricoles» conformément à la loi 94 004/AN-RM du 9 Mars 1994 portant création de l'Office du Niger érigeant l'ON en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et d'autre part les conditions d'attribution des terres définies par le décret de gérance.

Dans ce dernier cas, toute demande d'entrée en colonisation (demande de parcelles) se fait en vertu de l'un des cinq modes de tenure suivants : le contrat annuel d'exploitation (CEA), le permis d'exploitation agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation. Pour les aménagements faits par l'Etat appelés aménagements communautaires, le bénéficiaire signe un contrat ou permis d'exploitation annuel qui définit ses droits et obligations. A l'époque du directeur Ongoïba, l'exploitant qui n'honorait pas ses engagements perdait son champ et son habitation et était même expulsé du village. Aujourd'hui ces pratiques ont cessé. L'exploitant perd son champ mais garde son habitation.

Sur les terres non aménagées, l'Etat octroie des baux (ordinaire ou emphytéotique) aux exploitants qui le demandent. La procédure d'attribution commence par une lettre d'intention de l'ON qui est une réponse positive au demandeur qui a une année non renouvelable pour réaliser des études de faisabilité. Après satisfaction de cette exigence, l'ON autorise la signature du bail qui met à la charge de l'exploitant tous les travaux qui concernent la mise en valeur de la superficie octroyée. Ce dernier bénéficie aussi de l'assistance technique et de la fourniture d'eau de la part de l'ON.

Afin de lutter contre la spéculation foncière, il est souhaitable que des pratiques comme la location, la vente par les exploitants soient légalisées. Le décret de gérance limite les modes de tenure à cinq et rend l'ON seul gérant des terres. Selon nos enquêtes, la plupart des acteurs souhaitent que le décret de gérance s'adapte à l'évolution du contexte où la nouvelle politique de développement de l'Etat encourage la multiplication d'acteurs (traditionnels agriculteurs, ONG nationales et internationales, associations, collectivités territoriales, grands et petits exploitants agricoles). La relecture du décret en cours s'inscrit dans cette perspective. Ainsi, le Projet de décret portant Organisation de la Gérance des Terres et du Réseau Hydraulique affectés à l'Office du Niger a prévu le bail avec promesse de vente sous réserve de désaffectation des terres et la cession sous réserve de désaffectation des terres⁹⁰. Le premier est un contrat par lequel, l'Office du Niger met à la disposition de toutes personnes physiques ou morales aux fins d'activités agro-sylvo-pastorale ou de foresterie, des terres non aménagées, à charge pour elles de procéder à leur mise en valeur dans les conditions fixées par le bail et

⁹⁰ Article 19 du Projet Portant Organisation de la Gérance des Terres et du Réseau Hydraulique affectés à l'Office du Niger.

dans un délai déterminé au terme duquel ledit terrain désaffecté leur est vendu⁹¹. Le bail avec promesse de vente conclu pour une durée de dix (10) ans ne peut être accordé que pour une superficie maximale de trois cents (300) hectares. D'après l'article 63, un Arrêté portant cahier des charges détermine les règles applicables au bail avec promesse vente.

Le deuxième contrat est la cession directe où l'Etat décide de désaffecter des terres agricoles aménagées ou non aménagées affectées à l'Office du Niger qu'il attribue à un exploitant⁹². La cession s'effectue conformément aux dispositions du décret n°01-040/P-RM du 02 février 2001 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat. La cession des parcelles aménagées est accordée seulement aux exploitants communautaires à un seuil minimum de cinq (5) hectares. Celle accordée aux autres exploitants porte sur des terres non aménagées à un seuil minimum de cinquante (50) hectares. C'est une commission spéciale de cession (CSC) dont la composition sera fixée par le Ministre de Tutelle qui statue sur les demandes de cession en fonction des critères de sélection retenus par elle et portés à la connaissance du public par tous les moyens.

Avec ces nouveaux modes de tenure, les critères d'attribution⁹³ ne doivent pas être différents : la disponibilité des terres, le nombre de membres de famille, le nombre de travailleurs (travailleurs-hommes et travailleurs-femmes) l'équipement technique dont dispose le candidat à l'exploitation dont le minimum est : 1 charrue, 1 herse, le nombre de bœuf de labour : minimum de 2 viabilité : le rapport population totale de la famille sur travailleurs-hommes ou travailleurs-femmes inférieur ou égal à 3 avec un minimum de travailleurs-hommes ou travailleurs-femmes par famille.

Pour satisfaire ces critères, il serait nécessaire d'encourager et de soutenir davantage l'organisation des groupements de paysans non pas seulement pour la recherche de crédit mais aussi pour agrandir les superficies, conjuguer leurs connaissances pour produire en quantité et en qualité, commercialiser pour plus de bénéfices. Aucune des organisations paysannes que nous avons rencontrées ne dispose de terres au nom du groupement. Mais, chaque membre en possède. L'obtention des terres au nom du groupement permettra de soutenir leur capacité économique et politique. Le fait qu'elles soient consultées lors des aménagements leur permet d'être à l'origine des demandes d'aménagement, de réhabilitation des populations dont ils défendent les intérêts à travers leurs mairies⁹⁴.

L'octroi des terres aux couches défavorisées ou vulnérables comme les jeunes et les femmes⁹⁵ est une nécessité car ces derniers ne disposent pas de terres en leur nom. Actuellement, les terres retirées suite à des évictions bénéficient à tout le monde ; 10% des terres réhabilitées ou aménagées leur sont réservées expressément. Cette discrimination positive doit être poursuivie et étendue aux retraités de l'Office du Niger. On sait que grâce à l'ON, leurs pensions sont perçues à leurs lieux de résidence respectifs et leurs maisons ne leur seront plus retirées. La reconnaissance du droit à la terre du travailleur de l'ON n'est pas suffisante si elle ne permet pas à ce dernier de bien préparer sa retraite.

⁹¹ Article 62 du Projet de décret de gérance.

⁹² Article 64 du Projet de décret de gérance.

⁹³ Article 15 du cahier des charges.

⁹⁴ Conformément aux articles 15, 16, 17 et s. du cahier des charges.

⁹⁵ Le cas des groupes vulnérables est expressément visé par l'article 83 de la LOA d'après lequel des préférences sont accordées aux femmes, aux jeunes et aux groupes déclarés vulnérables dans l'attribution des parcelles au niveau des zones aménagées sur des fonds publics. Les critères d'attribution des parcelles et de déclaration de vulnérabilité d'un groupe de populations sont fixés par voie réglementaire.

Pour un meilleur accès à la terre, il convient de clarifier les rôles des différentes autorités impliquées dans l'accès et la gestion des terres. La décentralisation effective à l'ON depuis 1991 pose des conflits de compétences. Pour le maire de la commune rurale de Diabaly, l'Etat doit accélérer le transfert des compétences qui n'est effectif qu'au niveau de l'éducation. Il faut supprimer les préfectures et sous-préfectures comme en France ou au Maroc et faire du maire le maître d'ouvrage des travaux qui ont lieu sur le territoire de sa commune.

Ces propositions du maire méritent d'être soutenues dans la mesure où il ne s'agit que d'une application des textes. Le maire fait sienne une revendication de l'Association Municipalité des Maires (AMM) du Cercle de Niono⁹⁶. Réunie à Dogofri le 12 Novembre 2011, l'AMM du cercle de Niono a souhaité que dans le cadre de la relecture du décret de gérance, soient prises en compte leurs doléances. Le mémorandum adopté à cet effet, comporte cinq points qui ont trait entre autres à l'application effective des articles 6 et 7 du Décret de Gérance, de la section 3 relative au bail d'habitation, à la responsabilisation du maire comme Maître d'Ouvrage de tous les investissements qui doivent être exécutés dans sa commune, à la délivrance des permis des lots à usage d'habitation et au transfert de fonds destinés aux volets social et environnemental pour exécution.

2. L'accélération ou l'allègement des procédures administratives

L'encouragement de l'investissement privé est un axe majeur de la politique d'aménagement des terres non aménagées. A cet effet, l'Etat peut simplifier les procédures administratives qui peuvent s'avérer dans certains cas décourageantes. La seule entreprise que nous avons consultée à Diabaly nous a fait part de ses griefs à ce sujet. Elle bénéficie de bail emphytéotique sur 200 ha au lieu de 400 ha initialement demandés. Avant la signature du bail, Agro-D sa a mené des études environnementales et de faisabilité pour convaincre l'ON de sa capacité de mise en valeur. Cela a coûté un investissement de plus 12.000 000F. L'acquisition de ces terres a été un véritable parcours du combattant. Après toutes les démarches, Agro-D sa a mis à peu près une année avant de signer le bail. L'ON n'a non plus fourni aucune explication.

Ceci dénote de retard ou de lourdeurs administratives qui caractérisent souvent les pays en voie de développement. Ceci pourrait être à l'origine de la mise en place d'une politique de communication avec l'institution d'un service à cet effet à l'ON. Certes, on ne saurait généraliser son cas faute d'autres exemples. Mais, s'il se confirme, il n'est pas conforme à l'esprit d'institution du Centre de formalités des entreprises (CFE) logé à la chambre de commerce et d'industrie et qui sert de guichet unique pour accélérer les procédures de création des entreprises. L'administration souvent dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de mener des enquêtes approfondies à la suite desquelles elle peut même refuser sans avoir à se justifier. Dans les tous cas, un centre pareil à l'Office du Niger permettra de lever des malentendus éventuels et mieux faire connaître la politique de l'ON.

Une chose est claire. On ne saurait ignorer une certaine réticence à communiquer sur tous les sujets. Par exemple, dans le Kouroumari, au mois d'octobre 2010, 4616 baux ont été accordés⁹⁷. Excepté Agro-D sa, il n'a pas été possible de rencontrer d'exploitants individuels disposant de baux, ni d'obtenir des copies de baux. D'après certaines indiscretions, la plupart des détenteurs de ces baux sont des hauts dignitaires dont on veut garder l'anonymat.

⁹⁶ Mémorandum de l'AMM du Cercle de Niono du 12 Novembre 2011 sur la relecture du Décret de gérance.

⁹⁷ Situation récapitulative des attributions de terres en bail dans la zone Office du Niger, Ségou 16/10/2010.

3. La facilitation de l'accès au crédit, aux intrants agricoles et aux autres facteurs de production

Sans crédit, pas d'intrants agricoles, donc pas de bonnes récoltes. Si des demandes individuelles sont souvent satisfaites, personne ne conteste que l'accès soit facilité à travers un groupement. La Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), les caisses mutualistes Kafo Jiginew, Nyésigiso, Fédération des Caisses Rurales et Mutualistes du Delta (FCRMD) sont les principales institutions financières opérant dans la zone du Kouroumari. Si toutes mettent l'exploitant agricole au cœur de leur politique, les conditions d'octroi et de gestion ne sont guère les mêmes. Un exploitant ne vient vers elles que pour solliciter un crédit. Son ignorance le rend méfiant et le pousse à penser que personne ne plaide sa cause.

De l'autre côté, l'institution financière a besoin non seulement de clients mais aussi de garanties solides de remboursement de crédits pour pouvoir continuer à financer d'autres projets. Ce qui les pousse à demander des garanties supplémentaires qui leur permettent de se retourner contre la caution ou même la femme du client défaillant.

L'exploitant agricole étant la raison de l'existence de l'institution financière, leurs relations peuvent être améliorées par une sorte de fidélisation de l'exploitant visant à garder des contacts permanents avec lui. Une combinaison des expériences des différentes institutions serait un atout. Par exemple, la caisse d'épargne Nyesigiso a mis en place une politique attractive de démarche à domicile qui pourra servir les autres. L'avantage d'une telle politique est de sensibiliser les exploitants sur ce qu'ils ont à gagner en venant aux caisses et ce qu'ils perdent en s'en méfiant. L'exploitant comprendra la nécessité d'alimenter son compte, ce qui va constituer une réserve importante pour subvenir aux besoins.

Pour la gestion des pratiques anormales comme le détournement d'objectif du crédit, la mauvaise gestion des revenus ou le surendettement, une concertation entre institutions financières est nécessaire. L'objectif sera d'étudier sérieusement les différentes situations, leurs causes et proposer des solutions qui conviennent à tous. C'est l'option que privilégie Kafo Jiginew pour diminuer le risque pour le fournisseur de crédit. Elle est la seule pour le moment à se renseigner auprès des autres institutions sur l'endettement d'un client. Des perspectives existent avec Nyésigiso.

L'expérience de FCRMD en matière de gestion de crédit pourrait aussi inspirer utilement les autres. C'est elle seule qui a institué une Commission de travail sur le crédit composée des différentes institutions de crédit et l'ON et des représentants d'exploitants. L'ON a toujours été impliqué dans la gestion. Ceci est une bonne politique de prévention de litiges.

En perspective, elle va se généraliser grâce à son pragmatisme, tous les acteurs étant impliqués depuis la base. Toutes les institutions financières saluent la démarche de l'ON qui a abouti à la création d'un cadre permanent et informel de concertation entre institutions de microfinance et Office du Niger, visant le règlement des litiges liés au crédit. Désormais, c'est l'ON qui est le premier recours avant d'entamer toutes autres procédures de recouvrement. Ce cadre mérite d'être formalisé.

L'accès aux intrants agricoles (le matériel de travail, les semences et les engrais) est indispensable pour optimiser les rendements. C'est la préoccupation principale de tous les groupements paysans que nous avons consultés. Face à cette situation, ils s'organisent à l'interne. La coopérative agricole Benkadi Sica créée en 2008, grâce à des prêts garantis a pu construire un magasin à 7.000.000F, acheter une batteuse à 4.450.000F, récolter 200 sacs. Pour garantir une entrée d'argent, chaque membre doit utiliser les machines de la coopérative.

L'argent ainsi récolté-les frais de battage- sert de cotisation et alimente la caisse. La même méthode est utilisée par l'Association Villageoise de Dougouba. La situation du Groupement d'intérêt économique des femmes (GIEF) de Diabalycoura est meilleure. En 2010, il a bénéficié d'appuis non négligeables de la part du Programme d'appui aux filières agricoles basé à Niore du Sahel pour la construction de magasin de stockage, de l'ONG Faranfasi So pour le décorticage de 22 sacs et l'octroi de matériels de formation. Bénéficiant du soutien financier de la Banque Nationale de Développement Agricole auprès de laquelle il a ouvert un compte, le GIEF accorde à ses membres des crédits pour le paiement de la redevance eau ou pour soutenir toutes autres activités agricoles.

Le Ton villageois du village Toubacoura KO-6, l'AV de Dogofriba dans la commune rurale de Dogofri achète les intrants pour les revendre à bas prix aux membres. Le groupement d'intérêt économique (GIE) Benkadi KO- 6 du village de Toubacoura KO-6, l'AV de Sokolo disposent d'un fonds qu'ils mettent à la disposition des membres.

Ces initiatives méritent d'être soutenues et renforcées par l'Etat à travers ses partenaires techniques et financiers nationaux ou étrangers. Tous les exploitants étant « syndiqués » c-a-d appartiennent à un groupement, l'aide ou la subvention aux intrants agricoles, l'accès au crédit à long terme (3 à 4 ans au lieu d'un an présentement) seront gérés par le groupement au nom des membres avec un droit de regard de l'Etat. Ceci ne doit pas être synonyme de chantage comme l'ont révélé les échanges avec le focus groupe de Sokolo le 22/12/2011. L'une des inquiétudes mentionnées est la menace permanente de retrait de parcelle en cas de revendication des groupements. Ceci est de nature à créer une crise de confiance dans les dirigeants, qui, une fois désignés, font allégeance à l'ON pour garder leurs privilèges. Et la base a du mal à les relever tellement ils ont des astuces pour s'accrocher. Les paysans pourront s'organiser par l'entraide au travail dans le champ, la location de matériel.

Un autre moyen de sécuriser les exploitants est la gestion de la redevance eau. Tous les exploitants que nous avons rencontrés situent leurs rapports avec l'ON au niveau de la fourniture d'eau moyennant une redevance. Ceci ressort clairement du contrat-plan entre ON/exploitant et Etat. Celui en cours a débuté en 2008 et prend fin en 2012. La vie du colon dépend en fait de cette redevance eau. En l'absence de titre de propriété, c'est la facture de paiement de la redevance eau (65000F) qui détermine à qui la terre a été attribuée pour exploitation. Lorsqu'elle n'est pas payée, le colon perd sa terre pour ne pas interrompre la continuité de l'exploitation.

A l'ON, on est formel. D'après le Directeur de zone du Kouroumari, la redevance n'est pas le prix de l'eau mais du service rendu. Ces propos trouvent leur fondement dans les textes. Selon le décret de gérance, elle sert à faire face à toutes les charges financières résultant des travaux de gestion de l'eau, à toutes les charges financières d'entretien du réseau hydraulique imputé à l'Office du Niger en vertu des dispositions du décret de gérance, aux frais de fonctionnement de services des zones et du Siège de l'Office du Niger et éventuellement aux charges liées à la défense collective des cultures⁹⁸. Le cahier des charges est plus spécifique. Les Exploitants des terres de l'Office du Niger sont soumis au paiement de redevances annuelles : pour la fourniture de l'eau, en ce qui concerne les Exploitants des régimes de contrat annuel, de PEA, de PEA provisoire et pour la fourniture de l'eau et pour l'occupation des terres, pour les exploitants des régimes du bail ordinaire et du bail emphytéotique⁹⁹. Elle doit être acquittée à temps c.-à-d. au 31 mars de chaque année au plus tard et perçue par les services compétents de l'Office du Niger¹⁰⁰.

⁹⁸ Article 26 du Décret de gérance

⁹⁹ Article 105 du cahier des charges

¹⁰⁰ Article 110 du cahier des charges.

Quant aux exploitants, ils ne sont pas unanimes sur la question. Si certains trouvent qu'il faut la supprimer d'autres pensent qu'il faut diminuer. Pour cet exploitant de Dogofriba, de la création de l'ON à nos jours, le seul problème qui reste sans solution est la redevance eau. Il y a six ans, le syndicat a demandé et obtenu la promesse de l'ON que la redevance eau sera diminuée de moitié. L'ON s'est après rétracté en arguant le manque de consensus. L'année là, notre interlocuteur a eu des problèmes parce qu'il a déjà remboursé ses dettes sans tenir compte de la redevance. En conséquence, 1 ha de l'exploitation familiale a été retiré.

La redevance eau ne saurait être supprimée car les colons n'ont pas les moyens d'assurer le service d'eau et l'entretien des réseaux. Il faut concilier les différentes positions. L'Etat n'est pas insensible à la situation des colons. Un cadre de concertation entre l'ON et les syndicats doit permettre de négocier une réduction de la redevance à un montant qui tiendra compte des aspirations de toutes les parties.

B. De la sécurisation foncière

1. La sécurisation par l'octroi de titres de propriété

S'il y a une chose sur laquelle tout le monde est d'accord c'est bien le besoin de sécurisation des paysans sur leurs terres. Les modes de sécurisation sont diversement appréciés selon qu'on approuve ou non l'octroi d'un titre de propriété communément appelé titre foncier. Le directeur de zone du Kouroumari estime que le TF n'est pas une panacée. Il semble être une exigence de bailleurs de fonds. L'expérience initiée par le MCA à Kourouma est pour le moment un échec.

Le directeur de zone du Kouroumari a exprimé en d'autres termes la position officielle à l'ON. Lors de notre rencontre avec la direction de l'ON à Ségou, les cadres ont reconnu l'importance du titre de propriété mais préfèrent le *statu quo*. Même si les modes de tenure peuvent paraître insatisfaisants, ils renforcent la politique de sécurisation de l'Etat à l'endroit des paysans qui ont peu de moyens. L'ON est le poumon économique du Mali. Il est la seule entreprise où l'Etat est présent. Son rôle est plutôt social. L'acquisition de titre équivaut à la disparition de l'Etat. De plus, puisqu'il confère au titulaire l'usus, le fructus et l'abusus, son introduction peut amener dans la zone ON une spéculation foncière à grande échelle qui risquera de transformer les paysans exploitants en simple ouvriers agricoles et l'accaparement des terres par les riches étrangers si l'on ne prend pas garde¹⁰¹. Rien n'oblige l'investisseur tout comme l'exploitant à produire ou même de respecter la vocation de l'ON ou de payer la redevance eau dont ils se plaignent tant. L'objectif de sécurité alimentaire risque de ne pas être atteint. Quelles sont les conséquences pour le Mali ?

Pour le sous-préfet de Sokolo, l'octroi de TF est nécessaire, mais ce n'est pas une panacée car les exploitants connaissent d'autres problèmes dont le premier est l'exode de bras valides à cause de l'insuffisance de terres cultivables. Le maire de la commune rurale de Diabaly soutient l'octroi de TF tout en prenant comme référence l'expérience initiée par le MCA qui apporte des TF à 800 familles affectées par le projet. Chaque famille aura 5 ha, 2 ha gratuitement et 3 ha en TF.

¹⁰¹ Rapport provisoire sur La relecture du décret de gérance des terres affectées à l'Office du Niger, Présenté par le Groupement des Consultants représenté par la SCPA/DOUMBIA-TOUNKARA, Bamako le 13 Octobre 2011, p.22.

Pour les exploitants, l'octroi du titre améliore leur situation précaire. Leur vie ne dépendra plus de la redevance eau, ils seront sûrs de garder leur terre jusqu'à leur mort. L'enthousiasme créé par le TF a fait circuler beaucoup de rumeurs. Certains estiment avoir entendu parler de la possibilité d'obtenir un titre, mais ce n'est jamais arrivé. Pour d'autres, après 40 ans d'exploitation, le colon devient propriétaire.

Il semble que ces rumeurs trouvent leur fondement dans la mouvance de relecture en cours du décret de gérance ou soient liées au projet MCA où l'octroi du TF est en expérimentation. L'attribution des terres se fera par le biais de titres fonciers en priorité aux populations affectées par le projet. Ces titres doivent être vendus à des citoyens maliens, « remplissant un certain nombre de critères fondés sur la rentabilité économique, financière et la capacité technique de production dans le domaine de l'irrigation ». Le paiement des titres pourra s'étaler sur une période de 20 ans à un « prix de cession supportable pour les paysans » selon le site internet du projet¹⁰². Néanmoins, des risques persistent notamment quant à la capacité d'achat des populations en question qui sont pauvres pour la plupart. Ceci risque de favoriser les grands exploitants. Par ailleurs, on se demande comment évoluera l'appréciation du critère de nationalité concernant les étrangers lorsqu'on recourt au bail emphytéotique.

Dans le même ordre d'idées, les institutions de microfinance soutiennent l'octroi de TF. La facture redevance eau ne saurait garantir un prêt. Ceci les pousse à demander des garanties supplémentaires comme une caution ou garantie matérielle. Par ailleurs, estime une autre institution FCRMD, la sécurité des paysans dépend en partie d'eux. L'octroi de TF peut améliorer leur situation tout comme la mise en place d'une assurance récolte. Mais, cela ne suffit pas tant qu'ils n'abandonnent certaines pratiques anormales. En attendant, elle a recours à d'autres garanties. En cas de retrait d'un champ, le nouveau propriétaire paye le passif (transmission du passif). Elle pratique aussi le système de caution solidaire en vertu de laquelle ceux qui sont sur le même réseau payent le passif du défaillant pour ne pas être bloqués, quitte à se retourner contre lui pour le remboursement.

De ce qui précède, on remarque la question de sécurisation des exploitants par l'octroi d'un titre de propriété est d'actualité. Le contexte actuel où la terre est au centre de multiples enjeux exige une réflexion sur la possibilité d'octroi de titre de propriété. Il a l'avantage de légaliser les pratiques comme la vente, la location, le métayage qui sont interdites aujourd'hui. Cela est d'autant plus important qu'un tel droit de propriété a été reconnu depuis la colonisation. Un Décret de du 15 novembre 1935 a déclaré les terres vacantes et sans maître, relevant par conséquent du domaine privé de l'état. Elles furent donc immatriculées au nom de l'Etat français et confiées en gérance à l'Office du Niger. Ce n'est qu'en 1955, que les textes ont prévu d'attribuer au colon, après 10 ans d'exploitation probatoires un titre d'occupation inaliénable : « les exploitants ayant cultivé sans interruption pendant 10 années leurs lots agricoles et satisfait aux charges et obligations stipulées aux articles 9 et 10 du présent Arrêté, sont agréés comme colons et reçoivent un titre d'occupation permanente, incessible et inaliénable ». Mais ces dispositions ne furent jamais appliquées. Après l'indépendance, toute idée de donner aux colons un certain droit de propriété sur la terre a disparu de tous les nouveaux textes adoptés. L'expérience initiée par le MCA, pourra-t-elle servir d'exemple ?

2. La sécurisation par le transport et la commercialisation de la production

En principe, la sécurisation par le transport relève de l'Etat à travers l'entretien régulier des pistes et le désenclavement intérieur du pays en général. Les groupements de colons doivent s'organiser avec la construction des aires de stockage de la production ou entrepôts de

¹⁰² <http://www.mcamali.org/>.

céréales, à acquérir des moyens de transport adéquats tout comme ils le font pour l'engrais et les équipements. Pour améliorer la situation générale des colons, leur production a besoin d'être valorisée en fixant un prix plafond. Ainsi, la vente pourra être garantie quelle que soit la saison. Enfin, il faut les encourager à varier les cultures en ajoutant le mil, le maïs, etc.

De telles initiatives existent déjà. Il appartient aux exploitants du Kouroumari de se les approprier. Parmi elles, on note l'appui de services *de facilitation de l'accès au marché* de l'association paysanne « *Je ka fere* » (« Ensemble pour commercialiser » en langue *bamana*), qui avec l'appui d'autres organisations comme l'ONG Afrique Verte et le Centre de prestation de services (CPS), assure la transformation et la recherche de marchés rémunérateurs pour la vente du riz. L'expérience de l'ONG Afrique Verte, qui depuis 1990 travaille dans quelques pays du Sahel (Burkina Faso, Mali et Niger), apparaît illustrative dans ce domaine. Son travail de facilitation de l'accès des producteurs vivriers au marché consiste notamment : (i) au renforcement des capacités des organisations professionnelles agricoles (OPA) en matière de techniques de commercialisation, de gestion des stocks, de négociation commerciale, (ii) à la mise en place d'un système de cautionnement permettant aux OPA d'accéder au crédit pour la commercialisation de céréales et, (iii) la mise en relation producteurs-acheteurs à travers l'organisation de « bourses de céréales ».

La mise en relation producteurs-acheteurs permet de mieux sécuriser les exploitants grâce à la signature de contrats d'approvisionnement¹⁰³ de longue durée. La technique, conduite pour la première fois dans le cadre de l'Initiative Mil-Sorgho (IMS) en Afrique de l'Ouest et du Centre (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal, Tchad), a une fois de plus révélé le rôle joué par le marché sur l'incitation à l'utilisation des innovations agricoles. Cette initiative mise en œuvre par l'ONG Sasakawa Global 2000 a consisté dans l'établissement de contrats entre producteurs et transformateurs. Ceci permet de garantir : (i) la livraison d'un produit de qualité reconnue et en quantité aux transformateurs, (ii) un marché et un prix rémunérateur aux producteurs, connu avant les semis et assorti d'un « *bonus qualité* », (iii) l'accès des producteurs aux intrants agricoles à travers des crédits octroyés par les transformateurs.

3. La sécurisation par la formation des exploitants

L'homme est au début et à la fin de tout processus de production économique. Donc, il mérite d'être formé. La formation est au cœur de la politique de l'Etat. Un chapitre entier de la Loi d'orientation agricole (chapitre V) est consacré à l'Enseignement Agricole et de la Formation Professionnelle Agricole. L'article 98 institue une politique nationale d'enseignement, d'alphabétisation et de formation professionnelle Agricole continue axée sur la professionnalisation des acteurs du secteur Agricole. L'article 100 ajoute que cette formation professionnelle Agricole continue est un droit pour le personnel de l'Etat et des organismes personnalisés, les exploitants Agricoles et tous les personnels des exploitations Agricoles, les membres et les personnels des organisations professionnelles Agricoles.

Pour la mise en œuvre de cette politique, l'ON forme dans chaque village des agents techniques dont le nombre a considérablement diminué (de 2000 à 300 aujourd'hui) alors que le ratio nécessaire est d'un agent pour 1000 ha. L'ON utilise aussi la technique de vulgarisation par diffusion qui est une sorte de formation ciblée. Elle consiste à créer un groupe de contact composé de paysans qui fait assimiler aux autres les meilleures techniques culturelles et les innovations agricoles, les techniques comptables en vue d'une meilleure gestion des récoltes. De plus, la formation a trait aux moments favorables pour la préparation

¹⁰³ Même l'entreprise Agro-D sa qui a une grande capacité de production ne dispose pas de tels contrats.

des parcelles, des variétés à cultiver en fonction de la saison, du type de sol, de la capacité à détecter les maladies.

La formation est assurée sous forme d'alphabétisation fonctionnelle en langue nationale permettant aux organisations professionnelles notamment les groupements de femmes de pouvoir rédiger et tenir leurs documents de gestion. Elle est assurée de façon ciblée, thématique et sectorielle par la Direction nationale de l'alphabétisation fonctionnelle et de la linguistique appliquée (DNAFLA), un service rattaché au ministère de l'Education nationale disposant d'équipes techniques locales. A ce titre, l'intervention de l'ONG Faranfasi So en faveur du GIEF de Diabalycoura pour l'octroi de matériels de formation mérite d'être saluée. De telles actions méritent d'être renforcées car comme on l'a rencontré au cours des entretiens, beaucoup des problèmes ont pour cause l'analphabétisme. Les colons pourront être sensibilisés sur la scolarisation de leurs enfants pour assurer la relève.

4. La sécurisation par une gestion sociale des conflits a. La nature des conflits

Il en existe de différente nature. Il y a les conflits familiaux qui naissent de l'éclatement des familles, de l'insuffisance de superficie pour une même famille devenue trop nombreuse. En pareilles circonstances, le chef de l'exploitation écrit au directeur de l'ON qui procède à un règlement à l'amiable. Mais, la meilleure solution est l'extension de terres cultivables ou le déplacement de certains membres ailleurs où ils disposeront de parcelles.

Ensuite, il y les conflits entre agriculteurs. Les différentes interviews ont révélé que très peu de conflits opposent les agriculteurs entre eux. Ce sont en général des conflits de voisinage lors de l'irrigation (sur une même parcelle, un exploitant commence à temps, l'autre en retard, emplacement contesté d'une machine par les voisins), du drainage, du bornage en hors casier.

Une troisième catégorie de conflits oppose les agriculteurs aux éleveurs autour de l'eau, des résidus de culture et à l'occasion de l'occupation des espaces de pâturage. La cause de ces conflits est le manque de respect des conventions locales qui prévoient des calendriers agricoles (date d'entrée janvier et de sortie au mois de mai) des animaux. La commune rurale de Diabaly dont le nombre de têtes de bétail est estimé à 38000¹⁰⁴ possède une convention qui s'applique à tous les ressortissants des villages de la commune et à toute personne utilisant les ressources naturelles des terroirs situés sur le territoire de la commune¹⁰⁵. Ladite convention détermine l'espace pastoral (pistes pastorales ou bourtols, lieux d'abreuvement des animaux, la zone de séjour des animaux dans la zone sahéenne pendant la saison pluvieuse, les zones d'attente avant l'exploitation des résidus de récolte), le séjour des animaux dans les casiers rizicoles et les champs de mil en zone exondée, les obligations et mesures disciplinaires en cas de violation des obligations ainsi que les organes chargés du suivi évaluation de la convention à savoir le cadre communal des conventions locales, organe suprême, le secrétariat de la convention, organe technique en charge de la gestion quotidienne des conventions entre deux réunions du cadre et la commission villageoise de suivi de la convention locale chargée du suivi au niveau du village.

Certains conflits opposent l'ON aux exploitants. Ces derniers contestent les procédures de dégrèvement¹⁰⁶. D'après Moussa Traoré, exploitant, chef du village de Dogofriba, commune

¹⁰⁴ Source : maire de la commune rurale de Diabaly, voir interview du maire.

¹⁰⁵ Article 1 de la Convention locale sur la gestion des espaces agropastoraux dans la commune rurale de Diabaly, cercle de Niona.

¹⁰⁶ D'après l'article 27 du Décret de gérance, le dégrèvement est un processus d'exonération d'un propriétaire du paiement de la redevance en cas de sinistres (calamités naturelles, déficience du réseau d'irrigation, inondations, maladies des plantes, incendies, etc.) sur une parcelle. Il permet à l'exploitant de bénéficier de la part de l'ON

rurale de Dogofri, le dégrèvement n'est pas respecté. Il ne profite qu'à ceux qui exploitent ½ ha. Les colons contestent aussi leur éviction suite au retard dans le paiement de la redevance eau qu'ils trouvent trop élevée. Ce qui les pousse à souhaiter sa suppression ou sa diminution. L'institution d'une assurance récolte paraît à cet effet pertinente.

Enfin, on peut citer un conflit d'une autre nature rapporté par un groupement féminin (GIEF) de Diabalycoura. Les terres sur lesquelles ces femmes produisent appartiendraient à trois villages qui ont tous des prétentions coutumières. L'intervention de l'ON a permis de calmer la situation sans que le conflit ne soit définitivement résolu¹⁰⁷.

b. Les modes de règlement des conflits

Les principaux textes¹⁰⁸ relatifs à l'exploitation des terres préconisent un règlement à l'amiable et une soumission en cas de désaccord persistant au CPGT. En cas de non accord, le différent est soumis au tribunal civil à la diligence de l'une ou de l'autre partie. En pratique, le principal mode de règlement des litiges usité est la médiation-conciliation qu'il faut l'encourager et le renforcer car on a coutume de dire qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon jugement. 80 à 90% des litiges sont résolus de la sorte. Il est conforme au mode de vie communautariste des colons. Ainsi, leurs coutumes seront préservées. Un conflit se règle d'abord au niveau des chefs de village, des associations villageoises, des tons villageois ou d'autres groupements d'exploitants. Ensuite, viennent les maires qui gèrent les conflits entre les agriculteurs et les éleveurs liés à la gestion des espaces agropastoraux. En général, puisque les agriculteurs et les éleveurs sont souvent les mêmes personnes, les conflits se règlent plus facilement. Les conventions locales sont les textes de références. Dans une moindre mesure, interviennent les préfets et sous-préfets à l'occasion de la succession au pouvoir des chefs de village. On a recours au comité paritaire de zone¹⁰⁹ lorsque le conflit est lié à la gestion des terres ou à la gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique secondaire. La gendarmerie et le tribunal sont saisis dans des cas extrêmes notamment en cas de mort d'homme.

Pour le chef de zone du Kouroumari, le recours au tribunal pose plus de problèmes aux paysans qui se voient obliger d'abandonner leurs activités pour répondre aux citations du juge. Il est souhaitable de prévoir une période de règlement des litiges pour ne pas bloquer les activités d'exploitation.

Encadré : Séance de règlement de litige à l'Office du Niger, zone de Kouroumari

d'un remboursement partiel ou total dont le taux varie en fonction de l'importance des dégâts subis par ses cultures.

¹⁰⁷ Notons que selon l'article 10 du cahier des charges, c'est l'Office du Niger qui définit pour chaque village son terroir villageois ou ressort territorial comprenant : les soles de cultures irriguées exploitées par les habitants du village, les terres irrigables situées à proximité du village, le réseau hydraulique afférent et les zones de protection, de sécurité et de circulation.

¹⁰⁸ Article 112 du cahier des charges et 61 du décret de gérance.

¹⁰⁹ Les articles 62 à 68 du Décret de gérance traitent de ces comités. Selon l'article de l'Arrêté N°96-1695/MDRE-S.G portant cahier des charges, le Comité Paritaire de Gestion des Terres (CPGT) est chargé de : recevoir et examiner les dossiers d'allocation ou de réallocation des terres à vocation agricole (ou d'exploitation) provenant des exploitants ou des services de l'Office du Niger ; examiner les propositions d'éviction des exploitants défaillants dans l'exécution de leurs obligations ; examiner les réclamations des exploitants vis-à-vis de l'Office du Niger dans le cadre de ses prestations de service. Le CPGT de la zone sert aussi d'instance de médiation des différends opposant l'Office du Niger et les chefs d'exploitation.

Le litige opposait deux membres de la famille Diarra. Après des tentatives infructueuses au niveau des associations villageoises, du chef de village, le plaignant Salifou Diarra, le petit frère, a décidé de saisir l'ON. Il réclamait une part à son nom, ce que son grand frère Gaoussou a refusé au motif que Salifou n'est pas membre de la famille. D'après Gaoussou, lui et Salifou ne sont ni de même mère ni de même père. Seuls leurs deux pères sont des frères. Salifou est venu dans la famille au décès de ses parents. Il a donc été élevé par le père de Gaoussou.

Le panel convoqué à cet effet comprenait le chef de division appui au monde rural, président, 5 des 8 représentants du comité paritaire, le chef du village dont les parties sont originaires, les deux parties en conflit, la responsable promotion organisations paysannes. Après avoir écouté les parties et posé des questions, les membres du panel se sont tour à tour exprimés sur la question. Ils ont tous reconnu le droit d'accès de Salifou car l'octroi de la superficie a tenu compte de l'existence de Salifou en tant que membre de la famille Diarra.

Ainsi, au bout de 2h30mn de débats, le président de séance a pris la parole pour lire la recommandation du panel : la parcelle, objet du litige dont la superficie est de 4ha20 est familiale et reste indivise jusqu'à preuve de contraire, elle n'est pas une propriété individuelle ; elle doit être partagée équitablement entre les parties. Toutefois, compte tenu de la taille de la famille de Gaoussa (5 enfants), il recevra 2h 20 et Salifou (3 enfants) obtiendra 2 ha. Le partage deviendra équitable en de protestation incessante d'une partie.

Le chef du village des parties en conflit, sollicitant la parole, a remercié les membres du panel pour le bon travail effectué et a souhaité que le petit frère accepte de céder plus de superficie au grand frère qui a plus enfants.

Gaoussou, n'étant pas d'accord avec la décision du panel, a promis de poursuivre l'affaire devant qui de droit.

Après la levée de la séance, les échanges avec les membres du panel nous ont permis de mieux comprendre leur manière de juger. Ils ne jugent pas simplement en équité. La plupart de leurs décisions sont basées sur le décret de gérance de 1996, son arrêté d'application et le cahier des charges. Grâce à cette méthode, aucune autorité supérieure n'a encore remis en cause leurs décisions. Le délai pour la prise de décision varie en fonction de circonstances : quelques heures comme dans le cas d'espèce (ce qui permet de résoudre 3 à 4 litiges dans la journée), 1 à 3 jours et souvent plus. L'Office du Niger observera un délai qui varie en général entre 15 jours et 1 mois avant de désigner quelqu'un qui procédera au partage définitif du champ entre les frères Diarra.

Références bibliographiques

Décret 96-188/P-RM portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger

Projet de décret portant Organisation de la Gérance des Terres et du Réseau Hydraulique affectés à l'Office du Niger

ARRETE N°96 - 1695 / MDRE-S.G 30 Octobre 1996 portant cahier des charges

Projet d'Arrêté N°-/MDDIZON-S.G du.....Portant cahier des charges

Loi n°94-004 du 09 mars 1994 portant création de l'Office du Niger

Loi n°06-40 /AN-RM du 05 Septembre 2006 portant loi d'orientation agricole

Loi n°96-050 du 16 Octobre 1996 portant principes de constitutions et de gestion du domaine des collectivités territoriales

Décret n°2-315/PRM du 4/6/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine

Etudes sur les garanties collectives, la tierce détention, le nantissement du permis d'occuper de la lettre d'attribution, des marchés et du matériel d'équipement professionnel, Rapport des cabinets d'avocats Eversheds Paris Frère Cholmeley et Associé à l'Etude de Maître Bassalifou Sylla, Paris 27 mai 2003

Rapport provisoire sur La relecture du décret de gérance des terres affectées à l'Office du Niger, Présenté par le Groupement des Consultants représenté par la SCPA/DOUMBIA-TOUNKARA, Bamako le 13 Octobre 2011

Mémorandum de l'AMM du Cercle de Niono du 12 Novembre 2011 sur la relecture du Décret de gérance.

Situation récapitulative des attributions de terres en bail dans la zone Office du Niger, Ségou 16/10/2010

Convention locale sur la gestion des espaces agropastoraux dans la commune rurale de Diabaly, Cercle de Niono

Statuts de la fédération des caisses rurales mutualistes du Delta (FCRMD), ex Union des caisses rurales mutualistes du Delta (UCRMD), septembre 2006

Site de l'Office du Niger/ www.office-du-niger.org.ml

Site du MCA-Mali : <http://www.mcamali.org>