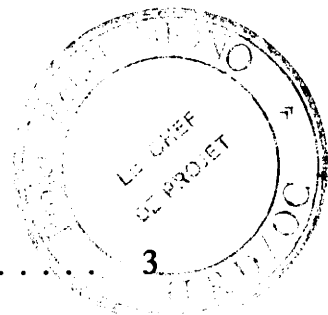
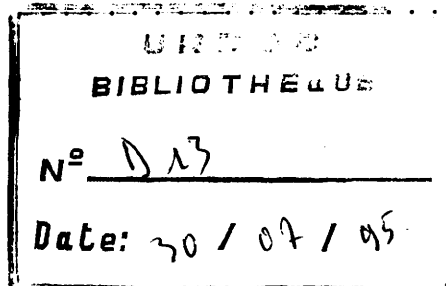
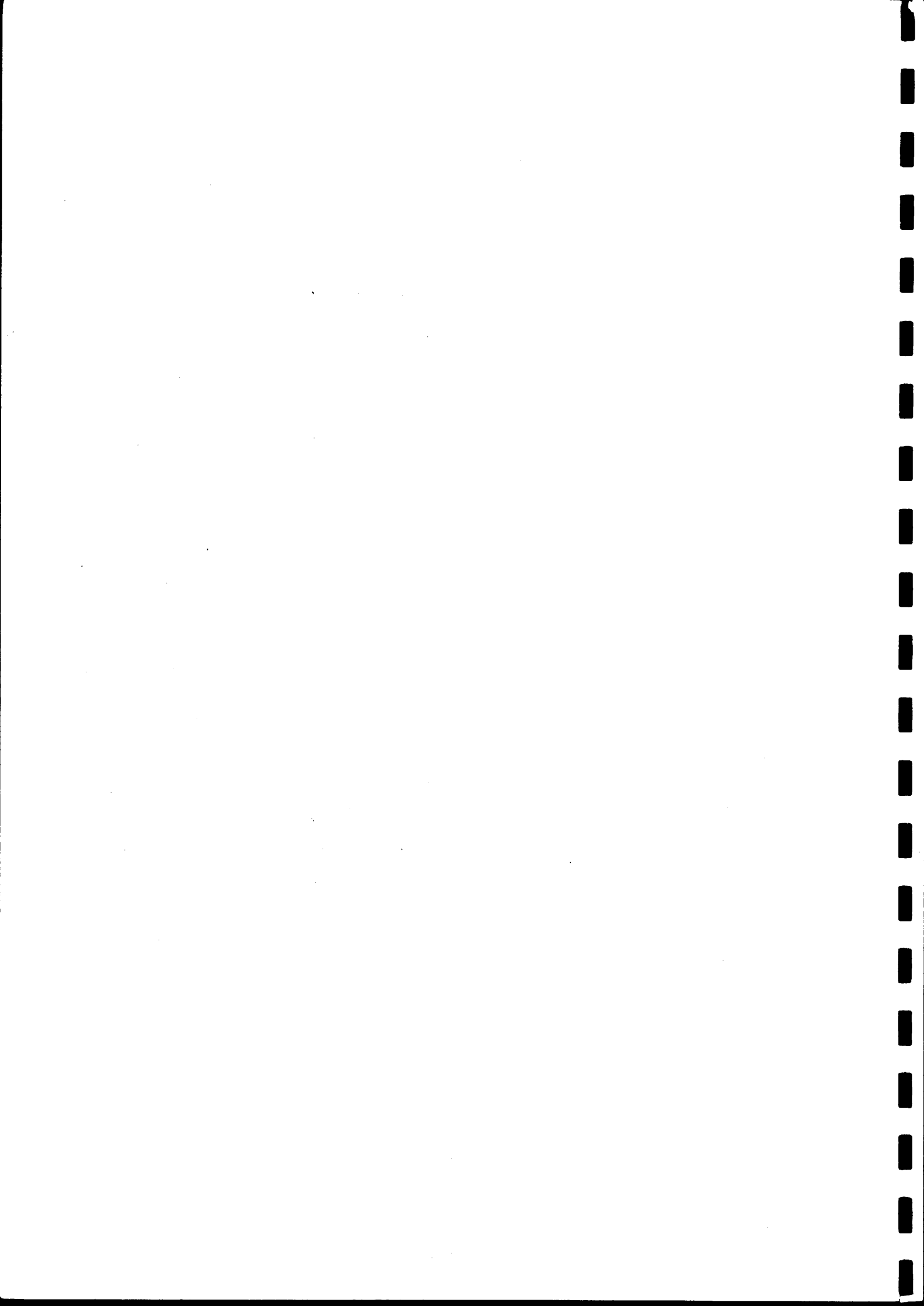


SOMMAIRE



INTRODUCTION	3
I. OBJECTIFS DE LA DEMARCHE	3
II. DESCRIPTION DU CONTEXTE SOCIO-POLITICO-ADMINISTRATIF	4
2.1. Toute décentralisation a des limites qui lui imposent des choix ..	5
2.2. Les limites constitutionnelles, pratiques et organisationnelles de l'Etat	6
III. LES RESULTATS DE RECHERCHE, ONT DEBOUCHE SUR DE NOUVELLES PISTES POUVANT ALIMENTER LES REFLEXIONS SUR LA DEMOCRATISATION DES RESSOURCES NATURELLES ET SUR LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION EN COURS. . .	8
3.1. La vivacité des coutumes autorise la création d'institutions locales propres reposant sur des règles traditionnelles connues et acceptées de tous	8
3.2. Dans la gestion des terres, l'Etat est toujours présent. Son rôle d'aménageur est revendiqué pour pouvoir arriver à bout de beaucoup de problèmes. Le vide en la matière pourrait expliquer l'avènement de certains problèmes/conflits fonciers . . .	9
3.3. Le foisonnement des structures intervenant dans la gestion des ressources naturelles fait douter quelques fois de leur efficacité sur le terrain ce qui peut retarder souvent le processus de transfert de compétences au niveau des populations	12
3.4. Le constat, le moins caché est bien la persistance et l'ampleur que prennent de plus en plus les actions de dégradation de l'environnement	14
3.5. Certains actes, hier anodins lorsqu'ils s'exerçaient sur la terre et certaines marques de différenciation sociale, apparaissent aujourd'hui comme des éléments "désintégrateurs" des communautés et des blocages sérieux dans le cadre du découpage territorial	15
3.6. L'expérience de la décentralisation mise en oeuvre au niveau de l'Office du Niger, de l'OAPF renseigne mieux sur le processus de décentralisation, surtout qu'à ces niveaux la ressource ne fait pas défaut (présence d'eaux, de terre, des forêts aménagées) . .	17
RECOMMANDATIONS	20
BIBLIOGRAPHIE	22





INTRODUCTION

Loin de nous, l'idée de mettre fin aux discussions en cours, menées ou organisées par l'Etat et d'autres institutions publiques ou privées (Partis, Gouvernement, Bailleurs de Fonds, ONG, Associations), nous disons qu'à ce niveau notre objectif est d'alimenter par nos résultats de recherche, les réflexions ou les actions sur la décentralisation et la démocratie au Mali.

Nous tenons à préciser que les résultats sont examinés dans l'optique même des termes de référence qui lient l'AVES au gouvernement du Mali, et qui sont posés en termes clairs dans un contrat élaboré à cet effet.

Disons que l'objectif que ce rapport vise est la mise en place d'un système d'observation des pratiques en matière foncière devant permettre la définition de politiques foncières éclairées et opérationnelles adaptées aux besoins du monde rural" (introduction, cahier des charges fixant les modalités d'exécution du projet OFM).

Le cadre de notre travail a été suffisamment balisé par les dispositions contenues dans l'article premier du contrat de prestation de service cité plus haut, qui affirment: "ce projet s'inscrit dans le cadre général de la recherche d'une société plus équitable et plus proche des réalités locales, en prenant en compte les capacités des acteurs économiques à gérer leur avenir. Il s'agit d'une part de la mise en oeuvre d'une véritable décentralisation, confiant aux élus locaux la gestion de leurs ressources et d'autre part, un abandon par l'Etat des prérogatives abusives et incontrôlées sur la gestion du foncier rural et des ressources naturelles, au profit des populations et de leurs organisations".

I. OBJECTIFS DE LA DEMARCHE

Il s'agit pour nous de rationaliser et d'organiser les pensées, opinions qui depuis quelques années sont véhiculées dans le monde rural, soutenues en cela par un discours politique dans lequel apparaît une volonté politique réelle de l'Etat à imposer la décentralisation et la démocratie comme outils indispensables du développement.

Les objectifs assignés aux chercheurs dans les régions, tout en prenant en compte de façon prioritaire la terre, doivent déboucher nécessairement sur des recommandations quant à l'adéquation d'une part entre les textes et les pratiques foncières et d'autre part entre les aspirations des populations et les structures, organisations prônées par l'Etat.

Pour nous, "les instruments découverts" par les chercheurs devraient permettre de corriger les déviations, de réparer les dysfonctionnements opérés sur le terrain et préciser de façon claire et pratique les rôles des acteurs.

Nos résultats ont déjà reçu la caution des utilisateurs régionaux qui, à l'occasion des séminaires régionaux ont apporté des contributions positives.

Les limites de notre démarche sont essentiellement constituées par les instruments juridiques déjà créés par l'Etat (textes sur la décentralisation), le temps d'observation limité à un an, et enfin l'évolution du contexte social sujet à de modifications essentielles depuis quelques années.

Nous ne perdons pas de vue que notre action doit tendre à apporter des éclairages sur ces mêmes textes dans le sens de recherche de performance au regard de la décentralisation, et du processus de démocratisation.

II. DESCRIPTION DU CONTEXTE SOCIO-POLITICO-ADMINISTRATIF

Avoir à l'idée qu'une décentralisation peut exister et se réaliser, sans se référer au contexte dans lequel, elle est appelée à se développer, nous paraît utopique.

En effet, depuis Mars 1991, le discours politique a changé. Cette situation est troublante par endroit, lorsqu'on assiste à une mise à l'écart des textes législatifs et réglementaires en vigueur, au bénéfice de nouvelles pratiques assises sur des "idées ambiantes".

Les structures et organisations des 1ère et 2ème Républiques ont des difficultés à être reproductibles en ces temps marqués par une économie libérale basée sur l'individualisme (entreprise commerciale), la liberté (liberté de s'associer et de s'unir). Le discours contribue de plus en plus à ébranler les vestiges du monopartisme en même temps, qu'il participe par sa constance à la création de nouveaux espaces de liberté.

La libéralisation économique, jointe aux expériences de gestion des organisations paysannes en même temps qu'elle laisse apparaître des signes de renforcement de ces organisations, s'affaiblit par la confusion, la multiplicité au niveau des rôles et des acteurs.

Une qualité est désormais rattachée à la décentralisation, celle de pouvoir faire revivre et reconnaître les valeurs traditionnelles. Les coutumes longtemps

marginalisées repoussent avec force et détermination dans la pensée collective des populations.

Ce qui est indéniable aujourd'hui, et qui demeure constant, c'est bien que "l'Etat est au début et à la fin du processus de décentralisation", à tous les niveaux. Ce qui vient confirmer à suffisance l'idée selon laquelle il a toujours existé une certaine tradition de décentralisation dans notre pays, même si elle n'a pas connu l'ampleur et l'intérêt actuels.

Au plan des fonctions de l'Etat, nous notons que la fonction d'aménageur de l'espace de l'Etat a toujours été insuffisamment accomplie, ce qui a pu à notre avis engendrer des complications dans la gestion des espaces.

Par ailleurs l'appareil administratif (organisation du territoire) réceptacle naturel de la décentralisation est confronté à deux exigences majeures.

La première exigence met en évidence la nécessité de valoriser et de capitaliser jusqu'à un certain seuil d'efficacité, le rendement des entités administratives et sub-administratives actuelles (Régions, Cercles, Arrondissements, secteurs de développement) quant aux habitudes et pratiques communautaires de travail des populations.

La deuxième exigence est celle de trancher de façon définitive la question selon laquelle, le village peut exister sans prétention aucune de droits réels sur ses terres qui seront confiées à une nouvelle entité créée: la commune. Le chef de village devient une autorité placée sous celle du Maire.

Certes, le code foncier et domanial est suranné, il n'en demeure pas moins qu'il renferme en lui des notions qui ont des contenus techniques qu'il serait difficile d'écarter même lorsqu'il y aura une charte (affectation, concession rurale, idée de mise en valeur recherchée, servitudes d'utilité publique, domaine public et ses exigences, l'immatriculation).

2.1. Toute décentralisation a des limites qui lui imposent des choix

Les maliens moyens comprennent ou appréhendent mieux la décentralisation comme étant un partage de pouvoirs vers le bas. Evidemment, ils comprennent par cela que la décentralisation c'est l'Etat qui se déplace vers le niveau local.

Il est urgent de mettre fin à ces déviations et ces attitudes qui donnent

l'impression que la décentralisation est une nouvelle usine de fabrication de nouvel Etat mais vers le bas.

En tant que technicien, nous disons que le débat doit être orienté dans le sens de replacer la décentralisation dans son contenu scientifique, juridique et organisationnel, et qui signifie à vrai dire une technique d'organisation, une répartition des tâches dans le sens d'une plus grande efficacité administrative. La décentralisation conçue comme une technique d'organisation des populations vise à créer un pouvoir administratif (self-government - local government) et non un pouvoir politique. Car en aucun moment tous les pouvoirs qui appartiennent à l'Etat ne peuvent être ramenés au niveau local (même si l'Etat le désire), certaines des plus essentiels, certes mais jamais la totalité des pouvoirs essentiels.

En dehors de ces remarques préliminaires, nous disons que la décentralisation en tant que technique de gouvernement local (auto-administration) a des limites.

2.2. Les limites constitutionnelles, pratiques et organisationnelles de l'Etat

La première grande limite se trouve dans une des dispositions de notre constitution. L'article 25 dispose que le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique laïque et sociale. Cet article suffit à lui seul pour indiquer la force de l'Etat unitaire dont les institutions au nombre de 3 restent indivisibles. Aucune collectivité si importante soit-elle ne peut s'arroger les pouvoirs détenus par ces institutions.

Le deuxième grande limite résulte des articles 97 et 98 de la même constitution. En effet, pour que les collectivités existent elles doivent être autorisées par la loi, qui ne fixe pas d'avance ni le nombre, ni les genres, encore moins les catégories de collectivités. Cette permission de la constitution de voir se créer des collectivités est déterminée au fond par l'idée que les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions fixées par la loi".

La troisième limite, a trait à la forme de contrôle de l'Etat, même décentralisées les collectivités territoriales restent sous "surveillance de l'Etat". Ce qui n'est pas un mal en soi, dans la mesure où bien organisée la tutelle, lorsqu'elle est exercée dans les termes de la loi permet de protéger les citoyens contre les abus de leurs élus locaux souvent enclins à abuser de leurs pouvoirs locaux. Quelle que soit la forme de l'Etat unitaire, on ne peut interdire l'existence de ce contrôle, on peut certes le réaménager, mais jamais le supprimer.

Cette troisième limite peut cacher l'essence même de la décentralisation. En réalité, la décentralisation vue sous l'angle de la co-gestion, de marge de manoeuvre de collectivités peut amener les populations à conduire leur destin dans le cadre des prérogatives toujours limitées et variables suivant les époques et les états.

La quatrième limite est pratique mais liée au rôle de l'Etat. Elle est relative au pouvoir de l'Etat de créer des normes juridiques qui s'appliquent aux collectivités. Ces dernières n'ont aucun droit de s'opposer à ce que les lois nationales s'appliquent à elles, dans d'autres cas les normes techniques secrétées s'imposent aux collectivités territoriales (habitat, santé, éducation, planification, mesures économiques vigoureuses dans le sens de la protection du marché national).

Nous notons enfin, que la forme Républicaine de l'Etat est une limite non négligeable que toute collectivité doit observer (art. 121 Constitution).

III. LES RESULTATS DE RECHERCHE, ONT DEBOUCHE SUR DE NOUVELLES PISTES POUVANT ALIMENTER LES REFLEXIONS SUR LA DEMOCRATISATION DES RESSOURCES NATURELLES ET SUR LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION EN COURS.

3.1. La vivacité des coutumes autorise la création d'institutions locales propres reposant sur des règles traditionnelles connues et acceptées de tous

Même sur les terres confisquées par l'Etat (OAPF) ou les terres aménagées par lui (Office du Niger) il apparaît des signes de survivance coutumière. Le poids des relations sociales, de parenté, de voisinage altèrent les décisions locales (Hamidou Magassa p. 15 et 17). Partout la tendance marquée est d'exclure les femmes, les non-résidents des centres de décision (Hamidou Magassa, p. 14, 15). Des pratiques observées sur les terres banales réapparaissent dans la gestion des espaces aménagés, telle celle qui consiste à accorder un "droit d'exploitation" de la parcelle rizicole à la femme restée chef de ménage à la suite du décès de son mari (Hamidou Magassa, p. 21). Dans tous les cas, la femme ne peut devenir ni propriétaire de champ, ni de maison à l'Office du Niger (Hamidou Magassa, p. 21), se contentant uniquement dans la zone OAPF de la possibilité, qui lui est offerte depuis la restructuration de s'adonner à des activités qui lui sont déjà reconnues de façon coutumière (ramassage de bois, récolte des feuilles, des fruits Oumar Diallo p. 15).

Nous notons cependant depuis 1990, l'implication des femmes, même si celle-ci connaît des limites au niveau des travaux d'entretien et d'aménagement des forêts classées des monts Mandingues et de la Faya. En 1992, le nombre des groupements est passé de 16 à 26 (Oumar Diallo p. 23).

Pour tout le reste, nous disons que l'espace territorial partout ailleurs est sous l'emprise de la juridiction coutumière (Tignougou Sanogo p. 11 et 5) au point que les maîtres détenteurs traditionnels des terres, "en viennent à maudire la terre parce qu'ils ne sont plus sollicités par les populations" (Tignougou Sanogo p. 11 et 5).

La persistance et la vivacité de la coutume, même si elles peuvent engendrer des blocages pour la démocratie ou la décentralisation, ne sont pas pour faciliter la compréhension dans les limites entre les villages. Le village Bouwara à Sikasso, serait créé par un génie sorti de la montagne de Pissagasso et qui serait aujourd'hui maître de toutes les immenses terres de la région (Tignougou Sanogo p. 21).

D'abord, il apparaît que les institutions foncières coutumières, se trouvent renforcées par le fait que tous les habitants sans exception reconnaissent et appliquent les règles coutumières (Tignougou Sanogo p. 23) ensuite, les mêmes institutions

chargées de gérer les terres demeurent compétentes pour résoudre les conflits nés de l'utilisation de la terre (Tignougou Sanogo p. 23). C'est pourquoi dans le delta les preuves du droit de propriété sont recherchées dans l'histoire des peuplements (Salmana Cissé).

Si aujourd'hui le constat qui s'impose est le règne de la coutume, force est alors de reconnaître que la coutume subit aujourd'hui des coups de boutoir qui ne manquent pas à long terme de l'affaiblir. Ainsi les religions monothéistes, le développement de l'urbanisation, l'application rigoureuse de l'actuel code domanial sont à considérer comme des facteurs dévastateurs et déstabilisateurs de la coutume (Tignougou p. 11).

3.2. Dans la gestion des terres, l'Etat est toujours présent. Son rôle d'aménageur est revendiqué pour pouvoir arriver à bout de beaucoup de problèmes. Le vide en la matière pourrait expliquer l'avènement de certains problèmes/conflits fonciers

Jusqu'ici, en réalité, l'Etat n'a mis en place, que des règles et des principes de gestion des terres, c'est pourquoi ses modes d'attributions qui viennent renforcer ses prérogatives de propriétaire ramènent tout à lui. Puisque c'est lui qui distribue la terre, il a "chaque fois" aménagé avant d'attribuer. Il ressort que ses moyens limités ne lui ont jamais permis d'aménager beaucoup de terres, c'est pourquoi tant qu'elles sont non aménagées, les autres terres restent sous l'emprise des populations.

La peur, et l'angoisse que suscite cette fonction d'aménageur de l'Etat, sont des facteurs qui retardent la décentralisation, tant il est vrai que les communes rurales sont désarmées face aux besoins d'aménager leurs espaces (action de génie, établissement de cadastre, matérialisation des limites, Salmana Cissé p. 21).

Même à l'Office du Niger où l'Etat par l'entremise du décret de gérance (Décret n° 89-09 PGRM portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger) a bien voulu confier à l'Office du Niger la gérance des terres du delta aménagées et équipées et celles à équiper, irriguées à partir des ouvrages et canaux de barrage de Markala, (article 1er) la proportion des terres effectivement aménagées où sont installés des exploitants particuliers appelés colons, ne dépasse pas les 45.442 hectares (Hamidou Magassa p. 25).

Dans la zone OAPF où il existe 3 forêts classées des monts Mandingues, de la Faya, et du Sounsan et dont les actes de classement ont été posés depuis plus de 50 ans, la superficie aménagée (réalisations plantations artificielles) atteint à peine 7.000 hectares en plantations artificielles sur une superficie totales de 135.000 hectares.

C'est le lieu de noter que même si constitutionnellement, c'est à l'Assemblée nationale qu'il revient de légiférer sur la gestion et l'aliénation du domaine de l'Etat (Art. 70. de la constitution, alinéa 18) et de fixer les règles relatives à la propriété, aux droits réels (Art. 70. 2è aliéna), dans la pratique tous les actes les plus importants et les plus porteurs de conflits sont pris par le gouvernement.

- L'attribution de la concession rurale est de la compétence du Commandant de Cercle pour les concessions d'une superficie allant jusqu'à 10 ha. (art. 44 CDF).
- Du Conseil des Ministres pour les concessions de plus de 10 ha.

Ces dispositions ont été abrogées et remplacées par l'ordonnance n° 92/042 PCTSP du 03 juin 1992 portant modification du Code domanial et foncier en ses articles 38 bis nouveau, et 44.

Si la mise en valeur est jugée conforme à l'acte de concession et au cahier des charges, la cession est autorisée par décret pris en Conseil des Ministres.... (art. 65, 4è aliéna).

- Le bail emphytéotique est accordé moyennant le versement d'une redevance annuelle dont le montant est fixé par décret pris en conseil des ministres... (art. 86).
- Si à l'expiration du bail, le preneur (il s'agit du bail avec promesse de vente) ne se porte pas acquéreur du terrain loué, l'Etat le reprend dans l'état où il se retrouve sans avoir à verser d'indemnité au preneur (art 104).
- L'affectation se fait par décret pris en Conseil des Ministres...(art. 108).
- L'immatriculation ne pourra intervenir qu'après la promulgation d'un décret de délimitation pris en Conseil des Ministres introduit par le Ministre chargé des domaines (art. 13, 3è alinéa) (domaine public, naturel délimitation).
- Les portions du domaine public déclassées sont incorporées au domaine privé de l'Etat et leur utilisation est soumise aux conditions ordinaires de gestion de ce domaine (art. 17, aliéna 2).
- Le domaine public immobilier de l'Etat est géré par le Ministre Chargé de Domaines qui peut toutefois déléguer ses pouvoirs de gestion aux Ministres pour les dépendances du Domaine Public relevant de leur attribution (Art 19,

1er alinéa).

- Le Ministre chargé des Domaines accorde par arrêté les autorisations d'occuper le domaine public et les dérogations aux servitudes de passage. Ces autorisations et dérogations sont toujours, à tout moment révocables sans indemnité, pour un motif d'intérêt public... (art. 21).

Des décrets pris en Conseil des Ministres peuvent édicter des règles relatives à la police, à la conservation et à l'utilisation du domaine public, à la police du roulage, ainsi qu'à l'exercice des servitudes militaires et des services d'utilité publique (art. 25).

Les plans d'aménagement et d'extension des villes sont approuvés par décret pris en Conseil des Ministres dans le cadre des dispositions de l'article 11 ci-dessus (art. 34).

Au niveau de l'Office du Niger, il importe d'aborder les questions foncières sous l'angle du couple terre-eau car ce sont ces 2 ressources que l'Etat inséparablement a placées sous sa gérance (art 1er, 7). Il apparaît de plus en plus un retour fort de l'Office du Niger à travers la reprise de recouvrement de la redevance-eaux: cette pratique est entrain de renforcer "le sentiment de dépossession chez les paysans" (Hamidou Magassa p. 10). D'ailleurs sans aucun détour le paysan de l'Office du Niger compare sa situation dit-on à "celle d'un pélican qui veille sur une mare sans être maître des lieux" (Hamidou Magassa p. 10).

Il en résulte donc une démotivation des exploitants qui n'entretiennent plus les réseaux tertiaires et les parcelles de cultures et ce au vu et au su de l'Office du Niger qui n'exerce pas de contrôle à ce niveau (Hamidou Magassa p. 16).

La question fondamentale à notre avis, réside dans la délégation de responsabilité de la gérance des terres de l'Office du Niger par l'Etat. L'affectation par l'Etat de terres immatriculées à son nom, à l'Office du Niger soulève une autre question majeure. En effet dans la réalité on assiste à l'existence d'immenses espaces affectés mais non aménagés et qui sont recherchés par les paysans pour y exercer des activités, et sur lesquels ils s'installent allègrement. Ces installations ne font l'objet d'aucune réglementation, et aucune condition n'est exigée par l'Office du Niger (entretien, avec Mr AW Délégué Général de l'Office du Niger le 9 décembre 1994).

L'organisation de cette délégation des pouvoirs de gérance, rencontre quelques difficultés. Selon l'art 28 du Décret de gérance, l'office peut être amené à déléguer une partie de ses pouvoirs aux groupement d'exploitants, nous sommes donc en face

d'un cas de subdélégation. Est-il possible en droit de déléguer une fonction qui vous a été déjà déléguée par le vrai titulaire de cette fonction.

Le moins qu'on puisse soutenir c'est la difficulté qu'il y a pour le délégant à contrôler ses pouvoirs délégués au niveau du 2^e délégataire (à moins qu'il ne s'agisse là d'un "Poncepilatisme" voulu).

3.3. Le foisonnement des structures intervenant dans la gestion des ressources naturelles fait douter quelques fois de leur efficacité sur le terrain ce qui peut retarder souvent le processus de transfert de compétences au niveau des populations

Tant au niveau de l'OAPF (Oumar Diallo p. 12) qu'au niveau de la zone de la CMDT (Tignougou Sanogo p. 19), ceci apparaît comme une constance. Le danger d'une telle situation, est bien le problème d'interférence et d'approche qu'elle engendre (Tignougou Sanogo p. 28). Les ressources naturelles font appel de plus en plus à une professionnalisation de certaines fonctions (Police et résolution des conflits). Les institutions tant coutumières que modernes qui existent dans ce domaine sont disparates et surtout nombreuses (chefs de villages, chefs de terre, chefs d'associations traditionnelles, groupes de surveillance de jeunes Oumar Diallo p. 13)

Au delà des problèmes liés à cette situation, il faut craindre les risques résultant de la possibilité offerte à l'individu d'aller vers l'une en abandonnant l'autre, ou même d'utiliser les 2 systèmes simultanément en cas de conflits.

Les organisations candidates à l'exploitation des forêts sont si variées, si multiples avec des intérêts parfois contradictoires (exploitants forestiers, agriculteurs, éleveurs, autochtones, étrangers) que leur existence aujourd'hui constitue une contrainte importante dans l'organisation des transferts aux populations (Oumar Diallo p. 13).

"C'est seulement à partir de 1990 que l'OAPF s'était assignée comme mission l'appui institutionnel et l'émergence et le renforcement des communautés et structures locales villageoises auxquelles devraient être transférés des droits, des compétences et des pouvoirs dans l'exploitation, l'entretien et la gestion des portions des forêts classées qui leur ont été confiées (Oumar Diallo p. 24).

A l'office du Niger, c'est en 1991 qu'a été élaboré le document de procédures de gestion du terroir villageois, qui limite l'application du décret de gérance aux terroirs ayant fait l'objet de réhabilitation.

Si à l'Office la multiplicité des structures ne pose pas de problème, la caractère centralisé du système de décision mis en place laisse douter de son efficacité. Les organisations paysannes hiérarchisées, sont confinées dans l'essentiel dans un rôle de courroie de transmission des dossiers.

Selon Hamidou Magassa les dossiers traités par le comité technique sont soumis à l'approbation de l'Assemblée Générale qui regroupe tous les membres de l'AV ou du TV. Les dossiers ayant reçu l'avis favorable de l'Assemblée Générale sont envoyés au niveau de la commission de gestion des terres de la zone. Les dossiers sont ensuite envoyés à la Direction Générale de l'Office du Niger à qui il revient le dernier mot. D'ailleurs en cas d'installation de nouvelles familles la décision est arrêtée par le PDG de l'Office du Niger (Hamidou Magassa p. 25 et 36). Seulement en cas de désaccord avec les AV/TV, la commission technique examine les recours des exploitants (rôle d'arbitrage) elle transmet les dossiers en litige avec avis à la Direction Générale de l'Office du Niger.

Les pouvoirs de gestion délégués aux organisations concernent (d'après la convention particulière pour la gestion du terroir villageois):

- la participation à l'aménagement du terroir et la gestion du patrimoine collectif;
- les opérations de délimitation de lotissement, d'attribution, d'enregistrement et de délivrance de titres pour les lots d'habitation ;
- l'attribution et la gestion des terres agricoles irriguées ou non, le contrôle de l'entretien et des réparations du réseau hydraulique tertiaire et le recouvrement de la redevance et autres prestations ainsi que la délivrance et le retrait du permis d'exploitation agricole.

On s'aperçoit que ces compétences déléguées sont administratives et ont des contours qui laissent penser à des avis plutôt qu'à des vraies compétences transférées.

Ces pouvoirs s'appliquent sur les terroirs villageois ayant fait l'objet de réhabilitation (Hamidou Magassa p. 7).

Pourtant dans les casiers rizicoles, les compétences transférées constituent de vrais pouvoirs. Les organisations paysannes prennent des décisions (mais hélas! rendent compte à l'Office du Niger) dans les domaines suivants:

- les normes d'attributions, soit 1 ha par travailleur homme (TH)

- l'installation de nouveaux exploitants
- le réajustement de la superficie d'exploitation
- l'augmentation et la réduction de superficie
- le transfert d'exploitation à l'intérieur d'un terroir et inter-terroir dans la même zone
- les ruptures de contrat d'exploitation (demande, éviction, radiation) (Hamidou Magassa p. 26).

3.4. Le constat, le moins caché est bien la persistance et l'ampleur que prennent de plus en plus les actions de dégradation de l'environnement

Dans le cercle de Kolondiéba, il nous a été rapporté que "des peuhls se seraient installés dans la forêt classée de Fakolo qu'ils exploitaient anarchiquement (Tignougou Sanogo p. 15) et face à ces pratiques les populations de Kadiolo ont rétorqué ceci "Tu as détruit chez toi, tu ne viens pas détruire chez nous" (Tignougou Sanogo p. 15).

Le discours politique du 26 mars a été souvent édulcoré au niveau de la 3ème région, si bien qu'il apparaît une espèce d'abrogation des textes avant la lettre. Profitant de cette confusion les populations s'adonnent à la destruction des forêts" au mépris de toutes les procédures d'autorisation prévues par la réglementation en vigueur (Tignougou Sanogo p. 15).

Nous remarquons, une forte dégradation et une surcharge des activités agropastorales et forestières à Mahou, qui connaît une particulière contrainte pastorale. Elle constitue une zone de transhumance des pasteurs maliens et burkinabé (Tignougou Sanogo p. 32). A Sikasso, il manque d'espace pâturable, les pistes de transhumance ont été obstruées par les agriculteurs (Tignougou Sanogo p. 31). Dans la zone OAPF "les ressources continuent à être exploitées en accès libre, ne bénéficiant que d'une taxation insignifiante (Permis de valeur unitaire faible)" (Oumar Diallo p. 12).

Dans la zone OAPF, l'inégalité dont ils sont victimes, suite à une priorité de droits d'usages accordés par les services OAPF à des organisations extérieures et non riveraines des forêts le plus souvent citadines, pousse les riverains des forêts à les détruire ou à ne pas observer les règles en la matière (Oumar Diallo p. 16).

L'utilisation de l'eau dans les hors casiers à l'Office du Niger perturbe

l'irrigation. Les hors casiers sont dépourvus de drains d'évacuation, ce qui rend la maîtrise de l'eau imparfaite. Dans ces conditions l'irrigation provoque à la longue une détérioration de la qualité des sols par le phénomène de salinisation.

3.5 Certains actes, hier anodins lorsqu'ils s'exerçaient sur la terre et certaines marques de différenciation sociale, apparaissent aujourd'hui comme des éléments "désintégrateurs" des communautés et des blocages sérieux dans le cadre du découpage territorial

Le monde rural en réalité a toujours dominé en lui, les démons de la division, et s'est montré capable de résoudre les problèmes qui se sont posés à lui - graves soient-ils -.

De nos jours le greffage de la civilisation moderne à la civilisation traditionnelle a montré davantage les incohérences pouvant résulter de la coexistence de deux civilisations.

Les AV/TV à l'Office du Niger, évoluant dans un tout autre contexte politique que celui dans lequel elles ont été conçues connaissent des crises de confiance au sein de ses membres et de croissance (Hamidou Magassa p. 14). Les GIE constitués par les mauvais payeurs de crédit, ou de personnes exclues de l'appropriation financière ou même des AV/TV comme les femmes organisées en regroupements de repiquage du riz et de marâchage (Hamidou Magassa p. 14) sont venus aggraver les problèmes de cohésion dans la communauté.

Les AV/TV connaissent une situation de déconfiture, elles n'ont pas été renouvelées depuis 1975 (Tignougou Sanogo p. 32). Ces structures sont désavouées du fait du comportement de leur responsables qui se sont illustrés dans la corruption. Ces dirigeants vont même jusqu'à dénier aux chefs de village leurs pouvoirs sur les terres et à se substituer à eux dans la distribution des terres (Tignougou Sanogo p. 32).

A l'Office du Niger, l'hétérogénéité de la population ne favorise pas non plus une quelconque cohérence, ce qui est souvent à l'origine des dissensions et des clivages au niveau des villages (Hamidou Magassa p. 15). Les femmes toujours à l'Office du Niger, ne sont pas membres des AV/TV, tout comme les non résidents (Hamidou Magassa p. 15). C'est pourquoi à Molodo-Bamanan, les femmes se sont regroupées dans une association affiliée à la chefferie depuis la création du village. Toutes les femmes ménagères du village sont membres de droit (Hamidou Magassa p. 21). Ces femmes ont donc constitué en leur sein un regroupement féminin de

repiquage du riz environ 185 femmes (Hamidou Magassa p. 21).

Naturellement dans la gestion foncière les femmes, les jeunes, les gens de castes et les étrangers sont exclus. Toutefois cette exception à l'accès des ressources disparaît lorsqu'il s'agit de l'accès au pâturage. A ce niveau il est heureux de constater que l'accès, est libre, et tout le monde y a accès autochtones et allochtones. L'utilisation du bois et des produits des cueillette est également libre, ici aussi la différenciation fondée sur le sexe ou le statut social est méconnue (Tignougou Sanogo p. 17).

S'agissant des actes qui aujourd'hui provoquent la division de la communauté, nous pouvons noter ceux qui engendrent les conflits souvent meurtriers opposant soit des individus soit des groupes de villages. En effet beaucoup de conflits coutumiers ont pour origine, une non reconnaissance, un refus d'un acte de métayage, d'emprunt, de location ou une revendication de droit de propriété.

(Salmana Cissé p. 17). Les actes (vente, location, métayage) se passent généralement entre individus ou entre personnalité morale et individus (Salmana Cissé p. 18).

Les conflits le plus souvent dans le Delta opposent des groupes de villages alors que dans la partie exondée c'est entre 2 terroirs villageois, voisins (45 % à Bandiagara) ou entre un village et une famille, un individu (Salmana Cissé p. 12). Dans le delta, les conflits sont une occasion pour les habitants de plusieurs villages de renforcer leur cohésion et manifester leur solidarité, alors que dans la zone exondée cette vision est ignorée.

Dans le delta les conflits sont toujours nés à partir d'une contestation d'un droit de propriété. Une fois que ce droit est reconnu il, peut engendrer des actes tels que la location, la vente, et le métayage.

L'existence des conflits ne favorise pas les rapports entre les villages ou entre les individus. Une fois éclatés ils ne sont résolus qu'après un temps assez long : 39,47% des conflits ont plus de 15 ans dans le cercle de Bandiagara, 15 % ont moins de 2 ans, et 23% ont plus que 5 ans, le conflit est rarement étouffé dans l'oeuf (Salmana Cissé p. 14).

Dans les terroirs villageois, 50% de la zone exondée renferment des portions des terres plus ou moins importantes dont la gestion leur échappant, relèvent d'autres individus ou familles vivant ou non dans des terroirs limitrophes (Salmana Cissé p. 15). Les protagonistes pour le cas du delta sont agriculteurs-éleveurs 38,88% à

Mopti, agriculteurs-agriculteurs 67,36% à Youwarou, 50, 48 % à Djenné, éleveurs-éleveurs 30% à Ténenkou (Salmana Cissé p. 23).

Nous notons à ce niveau, que la désintégration vient le plus souvent des situations foncières mettant en prise deux villages ou des groupes de villages (fréquence 40% dans le cercle de Koro), et des conflits mettant face à face des producteurs différents tels que les agriculteurs contre les éleveurs et qui peuvent déboucher sur des conséquences explosives (57% à Koro). Ce qui paraît à notre avis décisif, c'est bien la mutation qui est entrain de s'opérer et qui est liée à l'organisation territoriale des Leydes et des Terroirs villageois (Salmana Cissé p. 22). Nous disons qu'il y a un déséquilibre entre systèmes de production et pratiques foncières locales exemple dans les Leydes de Wuro Ali et Djalloubé Bourgou "le développement et l'affirmation des terroirs agricoles ou agro-pastoraux villageois se sont faits aux dépens des territoires pastoraux qui les comprenaient" (Salmana Cissé p. 22).

Nous retenons à ce niveau que les conflits fonciers agricoles représentent 66,5 % des conflits de la zone ceux portant sur les terres pastorales et les plans d'eau 11% (Salmana Cissé p. 22).

3.6 L'expérience de la décentralisation mise en oeuvre au niveau de l'Office du Niger, de l'OAPF renseigne mieux sur le processus de décentralisation, surtout qu'à ces niveaux la ressource ne fait pas défaut (présence d'eaux, de terre, des forêts aménagées)

Jusqu'ici les détracteurs de la décentralisation ont érigé en frein l'existence des ressources, pour expliquer qu'aucune décentralisation n'a de chance de succès si les ressources ne sont pas mobilisées. Ces deux cas (l'Office du Niger et l'OAPF) démontrent bien que l'existence même de ressource certaines n'est pas gage de succès de décentralisation.

Les pouvoirs conférés aux organisations paysannes, ont contribué à créer des circuits administratifs souvent longs au nom de la participation des populations. Ainsi les problèmes fonciers sont posés au niveau local où l'AV/TV a son bureau, celui-ci le transmet au comité technique (composé des exploitants choisis par le village qui ont une connaissance approfondie de tous les aspects fonciers). Les dossiers traités par le Comité technique sont soumis à l'approbation de l'assemblée générale qui regroupe tous les membres de l'AV ou du TV. Les dossiers ayant reçu l'avis favorable de l'assemblée sont renvoyés à la commission de gestion des terres, puis à la Direction Générale de l'Office du Niger (Hamidou Magassa p. 8).

Même si la présidence des commissions de gestion des terres a été confiée aux délégués villageois, la vice présidence assurée par le Directeur de zone, cette situation révèle la non technicité du Président qui ne lui permet pas en ces moments d'appréhender tous les problèmes qui se posent, à moins que son rôle ne se limite à la transmission des dossiers.

Les villages ne sont pas très avancés à l'Office du Niger dans la connaissance des textes (procédures) les conditions qui permettent d'avancer sur ce terrain semblent être; le nombre élevé de néo - alphabètes, l'existence de paysans dynamiques et de centre d'information c'est le cas du village km 26 à l'Office du Niger (Hamidou Magassa p. 10).

Les commissions de gestion de terres de Niono et Macina ont fonctionné grâce à l'appui extérieur du projet RETAIL et du FED (Hamidou Magassa p. 15).

L'existence d'une organisation paysanne interlocutrice privilégiée de l'Office du Niger, n'a pas permis d'éliminer les pratiques illicites de locations de terres, de mauvais entretiens des réseaux tertiaires au niveau des paysans.

Aujourd'hui ce qu'il faut déplorer à l'OAPF, c'est l'absence d'aménagement de condition psychologique des transferts (le maître d'hier craint qui prêche la collaboration, l'entente à travers l'action de participation). Oumar Diallo affirme ceci: "jusqu'ici, il nous semble que ces communautés ont acceptés de participer, pour éviter d'éventuelles répressions, des conflits ouverts avec les agents des services forestiers ... des années d'interdiction et de répressions de la part des autorités forestières ne sont pas jusqu'ici oubliées". (p. 12).

Par ailleurs, si en 1972, l'objectif de l'OAPF se limitait "au contrôle de la protection de l'entretien et de l'exploitation des 2 forêts Mandingues de la Faya et en 1986 de celle de Sounsou, la phase qui a suivi en 1989 a été celle de la co-gestion ou gestion participative avec les communautés des terroirs villageois de ces forêts ayant manifesté un intérêt" (Oumar Diallo p. 11). Nous pouvons noter que ces phases n'ont été ni programmées, ni discutées d'avance avec les populations, elles ont été imposées par les événements politiques ou économiques (transferts abrupts), les compétences entrain d'être transférées n'ont pas été précédées d'actions programmées dans un calendrier discuté de transfert. L'on n'a pas évalué les coûts du transfert en termes financiers, de ressources humaines, de temps et de formation de groupes cibles (début d'alphabétisation). Si bien que l'OAPF est à même de conclure des contrats sans "clarté de droits d'accès et d'usages" (Oumar Diallo p. 16). C'est l'OAPF qui conduit le transfert, le modèle à ses humeurs, et lui donne le contenu qu'il faut.

Les domaines des transferts concernent des matières très spécialisées et techniques (exploitation de bois des plantations artificielles, de contrats de nettoyage, de contrats d'ouverture de piste, de contrats de contrôle et de surveillance des forêts souscrits par les comités et les associations d'agro-pasteurs à Sounsou (Oumar Diallo p. 19).

A l'Office du Niger, si le Décret de Gérance a visé un vrai partenariat par le transfert et la gestion administrative et technique (Hamidou Magassa p. 11), il faut reconnaître que l'objectif atteint à moitié est le début du transfert de la gestion administrative. La gestion technique est loin d'être entamée. Il n'y a ni règlement intérieur des bureaux des AV/TV, des commissions de gestion des terres, alors que le Comité Paritaire pour la gestion des fonds de redevances-eau dispose d'un statut et règlement intérieur depuis 2 ans (Hamidou Magassa p. 14).

"Les insuffisances du programme de sensibilisation et de formation des paysans aux procédures de gestion et le nombre élevé d'analphabètes sont à l'origine de la faible maîtrise des textes par les exploitants" (Hamidou Magassa p. 15).

"L'Office du Niger tend de plus en plus à se substituer aux organisations paysannes dans les domaines de leur compétence relatifs aux installations et aux recouvrement des redevances" (Hamidou Magassa p. 16).

Aujourd'hui les obstacles majeures existent quant à la mise en oeuvre de la décentralisation au niveau de l'OAPF et l'Office du Niger. Nous notons de passage la nécessité de rationaliser les circuits commerciaux (autonomie des paysans à l'OAPF) de doter les communautés de moyens de travail (OAPF) de renforcer la crédibilité des organisations paysannes (octroi de personnalité morale OAPF et Office du Niger).

RECOMMANDATIONS

1. La création d'institutions foncières locales peut être envisagée en observant deux voies. La première voie consiste à renforcer les structures traditionnelles (genre conseil de village) qui s'occupent de la gestion des terres en les élargissant aux chefs de villages rituels traditionnels. La deuxième voie doit aboutir à une distinction entre deux structures au niveau du village, celle qui gère la terre de celle qui règle les conflits.

Dans tous les cas, l'instance foncière créée pourrait être composée de deux catégories de personnes: des élues et des désignées.

2. Le recensement des us et coutumes s'impose au niveau de chaque cercle ou Région pour se faire une idée exacte de leur étendue et leur impact sur le foncier.
3. Ce qui est incontournable aujourd'hui dans la gestion foncière, c'est de plus en plus le respect de la personne humaine, le droit à la propriété foncière de chaque malien (ou d'accès paisible, permanent aux ressources naturelles) sans distinction de statut social ou de sexe.
4. La diffusion des décisions locales de justice au niveau des populations et des services publics, ONG et autres utilisateurs est aujourd'hui une exigence de la décentralisation et de la démocratisation.
5. Les étapes de sensibilisation des populations avant toute redistribution des populations sur un territoire doivent continuer, s'imposer comme une conditionnalité. Dans quelques années on doit être à même de repenser à une dimension de gestion foncière au niveau du village et des groupes de villages (avant d'arriver au niveau commune).
6. Partout où la redistribution des populations sur un espace rencontre des difficultés, il est urgent d'arrêter les discussions en cette matière et trouver les formules de nature à sauvegarder les processus de décentralisation dans le cadre gestionnel des affaires de la cité (surtout les affaires qui incitent à l'union, à l'entente, exemple: écoles, mosquées, création de projet de développement, etc...)
7. Les communautés dans lesquelles la coutume a un véritable droit de cité dans la gestion foncière et qui se sont distinguées par l'absence de recours au juge,

trouveraient bien à passer des conventions avec l'Etat dans lesquelles les règles coutumières seront sauvegardées dans une espèce de convention particulière de gestion du terroir comme c'est le cas à l'Office du Niger (situation provisoire).

8. La fonction d'aménageur des espaces a été reconnue aux collectivités territoriales (in article 14 et 132 du projet de loi portant code des collectivités territoriales en République du Mali) notamment à la Commune et à la Région. Nous craignons un "bradage" des terres à ce niveau lorsqu'on sait que les domaines génèrent beaucoup de ressources et les pratiques de gestion sont là pour le confirmer. Il faut préserver les communes contre de tels abus. Les terres d'une collectivité sont appelées à être le bien des générations futures.
9. L'institution d'un code des eaux à l'Office du Niger permettra de préparer les bonnes conditions de gestion de celles-ci au niveau des futures collectivités voisines riveraines du fleuve ou d'une mare.
10. La multiplication des structures spécialisées à travers des associations, ONG, GIE peut ralentir le transfert des compétences. Il faut arriver à concevoir des structures de type polyvalent mais sous forme d'une seule organisation souple, responsabilisée et qui a des attaches avec le village.
11. Toute décentralisation est une oeuvre de longue haleine. Un échéancier des actions et des programmes doit être élaboré sur de longues années avec des phases d'évaluation des évolutions du processus de décentralisation. Il faut aussi comme fait la Mission de décentralisation, éviter d'avancer sur les terrains délicats sans études préalables et des concertations approfondies.
12. Les transferts des compétences comportent des coûts financiers et prennent du temps suivant les communautés et suivant les conditions d'épanouissement déjà existantes dans les sociétés concernées (ressources, existence de projets, ONG, paix, infrastructures d'équipement, taux d'alphabétisation, santé des populations, etc...)
13. Il y a des signes avant-coureurs de désintégration des communautés à travers l'exercice de certains actes sur la terre (vente surtout) ou recherche de papier administratif de détention des droits sur la terre qui à long terme aboutiront à l'éclatement des familles. Il y a une nécessité d'impliquer, de responsabiliser les communautés, les instances foncières dans le sens d'une gestion administrative de ces actes.

BIBLIOGRAPHIE

- Chéibane Coulibaly, Djénéba K. Kéïta, Ibrim Cissé, Ousmane Traoré, Sadou Oumar Bah, Samba Soumaré** *La problématique foncière au Mali: Réflexion nationale multidisciplinaire* CILSS/CLUB DU SAHEL mars 1992, pp. 147
- **Danièle Kintz**: *Recommandations méthodologiques*, Bamako, décembre 1995, pp. 32
- **Danièle KINTZ** *Le Foncier rural au Mali: bilan et recommandations pour un Observatoire du foncier Bamako CFD* 1992, pp. 88 + version résumée pp. 18
- **Danièle KINTZ** *Réflexions sur le foncier à destination des Etats Généraux du monde rural Bamako* pp. 8
- **Danièle KINTZ et Ousmane Traoré**: *La décentralisation opérationnelle en matière foncière, étude-test en cinquième région*. Mission de décentralisation ODEM/CFD Bamako, 1993, pp. 71.
- **Emile Le Bris, Etienne Le Roy, Paul Mathieu** *L'appropriation de la terre en Afrique noire - Manuel d'analyse et de gestion foncières* Ed. Karthala, 1991
- **Hamidou Magassa** *Synthèse du rapport de l'Observatoire régional du foncier de Ségou (Office du Niger) AVES/OFM* juin 1995, pp. 61
- **Karim Togola** *Synthèse du rapport de l'Observatoire régional du foncier de Gao (zones agro-pastorales et irriguées) AVES/OFM* avril 1995, pp. 42
- **Observatoire du Foncier au Mali (OFM)** *Résultats de l'an I - Synthèse des rapports des Observatoires Régionaux du Foncier (Séminaire national sur le foncier du 3 au 4 août 1995)* juillet 1995, pp. 258
- **Observatoire du Foncier au Mali (OFM)** *Rapports d'évaluation des séminaires régionaux sur le foncier rural (Parties I,II et III)* avril 1995 pp. 62
- **Oumar Diallo** *Synthèse du rapport de l'Observatoire régional du foncier de Koulikoro (OAPF) AVES/OFM* juin 1995, pp. 45
- **Ousmane Traoré** *Problème des terres dans le cercle de Ségou (zone rurale) - Mémoire ENA - Promotion 1976 - Section Administration Publique* pp. 40 + annexes pp. 37

- **Ousmane Traoré** Thèse: *La libre administration des collectivités territoriales dans les pays africains: le cas du Mali*. 2 tomes Université de Bordeaux I (France) Faculté de Droit, de Sciences Sociales et Politiques juillet 1986, pp. 545
- **Ousmane Traoré et Salifou Fomba** *Le guide foncier et domanial* Service Allemand de développement Mali DED Bamako BP: 8046 décembre 1991, pp. 30
- **Salmana Cissé** *Synthèse du rapport de l'Observatoire régional du foncier de Mopti Seno & Delta (ODEM - PACL) AVES/OFM* juin 1995, pp. 55
- **Samba Soumaré** *Rapport scientifique annuel de l'Observatoire du Foncier au Mali (OFM)* août 1995, pp. 49
- **Samba Soumaré et Ousmane Traoré** *Rapport trimestriel n°1* décembre 1994
- **Tignougou Sanogo** *Synthèse du rapport de l'Observatoire régional du foncier de Sikasso (CMDT) AVES/OFM* juin 1995, pp. 37

