

RÉPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI
MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DE L'ENVIRONNEMENT
CELLULE DE PLANIFICATION ET DE STATISTIQUES
CAISSE FRANCAISE DE DÉVELOPPEMENT

ASSOCIATION "AVENIR, ESPACES ET SOCIÉTÉS", AVES
BP E 217 - BAMAKO - MALI
téléphone (223) 23 05 95 - télécopie (223) 23 05 19

L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI

LES ACQUIS 1994-1997
LES PERSPECTIVES 1998-2002
ÉVALUATION INTERNE AVES-OFM

DANIÈLE KINTZ

BAMAKO
JUILLET 1997

TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION	3
I.1.	LE FONCIER RURAL AU MALI : RAPPELS COMPARATIFS	3
I.2.	L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI : DONNÉES CONTEXTUELLES	6
I.3.	LES MATÉRIAUX DE LA RÉFLEXION	8
II	LES ACQUIS	10
II.1.	FONCIER ET DÉVELOPPEMENT RURAUX	10
II.2.	LE DÉBAT FONCIER	11
II.3.	LE CONTENU DES RECHERCHES DE L'OBSERVATOIRE	13
II.4.	LES ÉTUDES OPÉRATIONNELLES DE L'OFM	19
III	LES PERSPECTIVES	23
III.1.	L'APPROFONDISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE ET COMPARATIF	23
III.2.	LES EXTENSIONS GÉOGRAPHIQUES ET THÉMATIQUES	26
III.3.	L'INFORMATION, LA DOCUMENTATION ET LA RÉGIONALISATION	29
IV	RECOMMANDATIONS	30
IV.1.	POUR LE COURT TERME	30
IV.2.	POUR LE MOYEN TERME	32
	ANNEXES	
1.	DOCUMENTS - BASES DE RÉFLEXION	33
2.	PERSONNES RENCONTRÉES	35
3.	BUDGET POUR UN FINANCEMENT - RELAIS	36
4.	LISTE DES SIGLES	37

I INTRODUCTION

A vocation nationale, l'Observatoire du foncier au Mali, OFM, a consacré ses travaux au foncier rural au cours de ses trois premières années d'existence, de 1994 à 1997, répondant ainsi à la convention qui lie l'État malien à la Caisse française de développement. C'est pourquoi, cette évaluation interne nous paraît devoir être située succinctement par rapport d'une part au foncier rural mondial en général et d'autre part au contexte national spécifique de l'Observatoire du foncier au Mali.

I.1. LE FONCIER RURAL AU MALI : RAPPELS COMPARATIFS

L'espace n'est pas un élément rare au Mali : 1 240 000 km². Et la population, un peu plus de 7,5 millions d'habitants d'après le recensement de 1987, y est peu nombreuse comparativement à nombre d'autres régions du monde.

Toutefois, plusieurs facteurs limitent l'espace rural utile, exploitable par les ruraux :

- l'aridité permanente de toute la partie nord du pays
- les périodes de sécheresse des dernières décennies
- l'investissement des citadins, très diversement productif, dans l'agriculture, sèche et surtout irriguée, et dans l'élevage
- les techniques de production agricoles et pastorales qui sont majoritairement extensives
- l'importance de la croissance démographique (3,3 % par an; ce qui porterait donc la population de 1997 à plus de 10 millions d'habitants, sur la base de calcul de 1987).

Malgré ces restrictions, parler de pression foncière à l'échelle nationale paraît excessif par rapport à de multiples situations d'Afrique du nord, du Nigéria, et, plus encore, d'autres continents. En revanche, une certaine pression foncière existe dans plusieurs zones géographiques du pays, par exemple dans le sud, traditionnellement agricole et, depuis plusieurs décennies grand producteur de coton, où de nombreux éleveurs chassés du nord par les sécheresses se sont installés, et aussi dans le Delta central du Niger où plusieurs systèmes productifs se superposent, halieutique, pastoral et agricole. Ces formes locales de pression foncière, parmi d'autres, soit génèrent des conflits soit font émerger sous forme foncière des conflits latents préexistants entre individus ou entre groupes occupant une même entité spatiale (une vallée, une dune, une rive, etc.). Ces conflits, qui, comparativement, ne présentent pas au Mali un taux particulièrement élevé, sont malheureusement le facteur qui est toujours rendu public et qui fausse ainsi la connaissance et le jugement sur les systèmes fonciers qui sont complexes, socialement élaborés et qui, au Mali, ne recèlent pas que des inconvénients.

Mais, et ceci est une spécificité malienne et sahélienne par rapport au foncier rural mondial : cette pression foncière-ci a des solutions. Et certaines d'entre elles sont déjà à l'oeuvre :

- l'intensification agricole par apport d'intrants industriels (engrais et pesticides) se répand particulièrement pour les cultures de rente (coton, riz, arachide, maraîchage). Elle est plus difficile sur les cultures sèches pour des questions de rentabilité d'une part et parce que l'utilisation d'engrais implique des besoins en eau accrus d'autre part. Toutefois, ces intrants posent des problèmes de pollution de l'environnement et seule une utilisation contrôlée et équilibrée est à promouvoir
- de nombreux efforts sont faits au Mali, comme dans l'ensemble du Sahel, pour régénérer l'environnement : cordons pierreux, digues filtrantes, petits barrages, forêts aménagées, bourgoutières, plaines à fonio sauvage, ligneux locaux (baobabs), etc. font l'objet de programmes nationaux comme d'initiatives locales. La récupération d'espaces devenus improductifs est en cours, et, au minimum, l'extension de ceux-ci est quasiment stoppée
- la transition démographique qu'ont connue tous les autres continents aurait commencé en Afrique, d'après diverses études démographiques : le taux de natalité aurait amorcé une baisse dans plusieurs régions du continent (cf. par exemple l'exposition récente du Musée de l'Homme à Paris "6 milliards d'hommes en l'an 2000").

L'équilibre entre la population sahélienne et l'exploitation de son environnement pourrait donc être rétabli ou amélioré dans un avenir assez proche. Spatialement la situation n'est pas bloquée.

Socialement, la situation foncière n'est pas bloquée non plus, elle est même remarquablement souple. La propriété foncière privée, retrocédée par l'État, propriétaire éminent des terres (cf. Le Code domanial et foncier, dit CDF), immatriculée, cadastrée, cessible et transmissible, de type occidental dit moderne, existe aux côtés d'une appropriation de type traditionnel, transmissible mais cessible ou non suivant les régions et les sociétés. L'originalité des systèmes fonciers sahéliens réside dans l'importance quantitative du prêt de terres agricoles qui permet non pas à tout le monde mais à tout homme, et surtout à tout homme marié, d'avoir la possibilité de cultiver pour son propre compte. Ceci constitue une souplesse sociale exceptionnelle, rare dans le reste du monde, et est sans doute un facteur important de la paix sociale relative dans nombre de régions du pays. Alors que c'est l'inconvénient de ce système de prêt qui est habituellement mis en avant : il empêche l'investissement (par exemple la plantation d'arbres ou des aménagements anti-érosifs) qui serait considéré comme une marque d'appropriation pour l'emprunteur qui, de plus, a priori n'a peut-

être pas le désir de faire des efforts sur une terre qui n'est pas définitivement la sienne (mais qui peut toutefois l'être sur une longue durée : le prêt est héréditairement transmissible).

Les femmes, qui suivant les régions et les sociétés, pratiquent plus ou moins de travaux agricoles et qui sont propriétaires individuelles de bétail au même titre que les hommes, ont très peu de place dans l'organisation foncière. Elles n'en sont toutefois pas totalement absentes; des cas traditionnels comme récents (aménagés surtout) de propriété foncière féminine existent. Et dans Le Code domanial et foncier, il n'y a pas de distinction sexuée. Quand une évolution peut se fonder ne serait-ce que sur des exceptions, elle paraît possible.

Enfin, le débat juridique concernant le foncier rural est en cours depuis déjà de nombreuses années (le nouveau Code domanial et foncier fait une place accrue à la coutume, qui elle-même a une place dans l'univers juridique occidental dont participe le CDF). Tous les projets de développement et interventions rurales diverses y font référence ou en sont partie prenante; le rural aménagé, et notamment l'Office du Niger, fait preuve d'un intérêt notable pour ce débat. S'il y a débat, c'est parce que la logique économique de la propriété privée de type occidental (qui repose sur la question "Qui peut payer ?") est différente de la logique sociale sahélienne (qui repose partiellement sur la question "Qui est-on ?" en faisant référence aux filières sociales, lignagères, d'accueil des allochtones, etc.). La vente, qui existe dans certains systèmes fonciers ruraux du pays, n'est pas toujours une vente ouverte à tous. Et surtout, elle ne tendrait à prendre le pas sur l'accès à la terre par filière sociale que si son prix augmentait fortement et acquerrait ainsi une signification plus grande. Or ce scénario est peu vraisemblable si les zones arides cessent effectivement de s'étendre, si la croissance démographique tend à diminuer et si les possibilités financières de l'ensemble de la population restent faibles.

Les futures communes rurales que les élections municipales à venir vont mettre en place dans le cadre du processus de décentralisation, en cours depuis 1993, reprendront sans aucun doute ce débat en l'ancrant sur les spécificités locales. La tâche, qui est délicate et peut réveiller quelques conflits locaux, est d'importance et d'intérêt : elle peut vivifier la valeur légale de la coutume et la traiter de façon plus complémentaire qu'antagoniste par rapport au droit dit moderne. Il y a déjà des propriétés coutumières et des propriétés modernes et il y a un passage possible d'une catégorie à l'autre par immatriculation.

Les juristes ne préconisent pas tous la codification de la coutume et sa mise par écrit car ainsi elle se trouve cristallisée à un moment donné et

perd sa vitalité et sa faculté d'adaptation permanente, c'est-à-dire son intérêt spécifique (nous nous référons ici particulièrement aux travaux de Jean-pierre Magnant).

Une situation foncière rurale qui n'est bloquée ni spatialement ni socialement et qui fait l'objet d'un large débat juridique en cours, non seulement justifie comme partout l'intérêt d'une observation approfondie au long cours mais, de plus, renforce l'impact d'études opérationnelles locales comme celles qui ont été effectuées au sein de l'Observatoire du foncier au Mali.

I.2. L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI : DONNÉES CONTEXTUELLES

A vocation nationale, l'Observatoire du foncier au Mali, à la demande du Ministère du développement rural et de l'environnement et de la Caisse française de développement, a orienté tout d'abord ses travaux, au cours de sa première phase d'existence, sur le foncier rural dans les Régions administratives suivantes :

- 2e RÉGION - KOULIKORO

accent thématique sur les forêts aménagées vacant depuis le début de 1997, suite au décès de son responsable, feu OUMAR DIALLO

- 3e RÉGION - SIKASSO

seul des cinq observatoires régionaux à avoir été fonctionnel en permanence au cours des trois années écoulées. Responsable : maître TIGNOUGOU SANOGO

- 4e RÉGION - SÉGOU

accent thématique sur l'Office du Niger fonctionnel pendant les deux premières années seulement, suite au départ de son responsable : HAMIDOU MAGASSA

- 5e RÉGION - MOPTI

au cours de la première année, l'observatoire a été divisé entre la zone inondée, responsable : BINTOU SANANKOUA, et la zone exondée, responsable : SALMANA CISSÉ. Un temps vacant, il est depuis près d'un an sous la responsabilité de SADOU OUMAR BA

- 7e RÉGION - GAO

suite aux événements politiques et guerriers qu'a connus toute la zone nord du pays, cet observatoire n'a pu commencer ses travaux qu'avec quelque retard, sous la responsabilité de KARIM TOGOLA.

Le temps de travail a donc été inégal suivant les régions. Toutefois, dans toutes ont été menées à la fois des recherches approfondies et des études opérationnelles.

Mais à Bamako, la coordination a heureusement pu être menée en permanence par les deux mêmes coordinateurs au long de ces trois années : SAMBA SOUMARÉ, coordinateur de l'OFM et Président de l'AVES, et OUSMANE TRAORÉ, coordinateur-adjoint.

Un tel dispositif de recherche est nouveau et, à notre connaissance, unique en Afrique. Non pas que des études foncières, rurales comme urbaines, ne lui aient pas préexisté : de nombreuses études, individuelles ou en équipe, ont été effectuées et publiées sur les pays sahéliens. Citons par exemple, celles qui comme l'Observatoire du foncier au Mali ont été financées par la Caisse française de développement dans plusieurs régions du Burkina Faso autour de 1990. Mais c'est la tentative d'une couverture nationale de la question foncière, même si à l'OFM elle est encore partielle, qui est nouvelle dans sa réalisation bien qu'elle ait été pensée par plusieurs équipes de recherche depuis au moins 1980.

Aujourd'hui l'expérience malienne de l'OFM fait école ; des chercheurs d'autres pays viennent s'informer auprès de l'OFM à Bamako. Et une envergure régionale de la recherche est envisagée et a même été discutée au séminaire de Saint-Louis du Sénégal en avril 1997 (organisateur : Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel, CILSS - Projet d'appui au développement local au Sahel, PADLOS - Université Gaston Berger (Saint-Louis) et Université de Ouagadougou).

La concrétisation de ce dispositif de recherche est due à la volonté conjointe à partir de 1991 de Madame le Ministre du développement rural et de l'environnement (alors Ministre de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement), Madame SY MAIMOUNA BA, et de l'Agence de Bamako de la Caisse française de développement (alors Caisse centrale de coopération économique) et, notamment, de son chargé de mission - secteur rural, M. VATCHÉ PAPA ZIAN, qui ont organisé l'étude LE FONCIER RURAL AU MALI (cf. bibliographie) que nous avons coordonnée et à laquelle huit autres chercheurs ont participé. Cette étude a servi de base à la mise en place effective de l'Observatoire du foncier au Mali en 1994.

Les successeurs de Madame SY MAIMOUNA BA, feu BOUBACAR SADA SY puis le docteur MODIBO TRAORÉ et celui de M. PAPA ZIAN, M. DOMINIQUE DELACROIX, ont fait preuve du même intérêt pour la démarche scientifique entreprise ainsi que pour l'expérience tentée.

Sans la conjonction de compétences, de volontés et de soutiens, une entreprise expérimentale comme celle de l'OFM n'aurait pu être tentée.

Expérimental quant au contenu des thèmes traités à l'échelle nationale, même partielle pour le moment, l'OFM l'est aussi quant à sa forme : en effet, c'est une association de chercheurs, l'Association

"AVENIR, ESPACES ET SOCIÉTÉS", AVES, qui est le maître d'oeuvre délégué par le Ministère du développement rural et de l'environnement pour assumer la fonction d'observatoire du foncier.

Les travaux de l'OFM sont suivis par un comité interministériel sis à la Cellule de planification et de statistiques, CPS, du MDRE, qui est présidé par le directeur de celle-ci, M. AMADOU KONÉ. Le responsable de la liaison entre le comité et l'OFM est M. ALMOUBARAKOU IBRAHIMA TOURÉ.

L'ensemble de ce montage institutionnel fera partie des thèmes dont aura à traiter une mission d'évaluation externe prévue avant la fin de 1997.

Ainsi, une certaine souplesse et une relative autonomie de la recherche ont été voulues dès la conception de l'expérience de l'OFM tout en assurant à celui-ci des collaborations et un soutien plus classiquement institutionnels.

Au niveau régional, les résultats des évaluations interne et externe sont attendus afin de tirer leçon de l'expérience.

I.3. LES MATÉRIAUX DE LA RÉFLEXION

Notre mission a consisté en l'analyse de documents de l'OFM, en visites sur les deux observatoires vacants (2e Région - Koulikoro et 4e Région - Ségou), et en de nombreuses rencontres à Bamako.

La liste des personnes rencontrées à Bamako, Koulikoro, Ségou et Niono figure en annexe 2. Ces rencontres étaient destinées en 2e et 4e Régions à chercher comment relancer les études sur ces observatoires vacants surtout en fonction des attentes et des besoins des utilisateurs potentiels et, à Bamako, à rechercher des perspectives d'avenir pour l'OFM, dont le financement de la Caisse française de développement sera terminé fin 1997, et plus généralement pour l'AVES dont les thèmes de réflexion sont plus vastes que le sujet foncier stricto sensu.

Un ensemble de cinq documents réunis en un seul volume, RÉSULTATS DE L'AN I, rend compte des travaux de la première année de l'OFM qui ont été consacrés à la recherche approfondie appelée "caractérisation des situations foncières". SAMBA SOUMARÉ en a fait la synthèse dans le RAPPORT SCIENTIFIQUE ANNUEL DE L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI. Ces deux textes ont été les bases de réflexion du SÉMINAIRE NATIONAL SUR LE FONCIER, Bamako 3-4 août 1995, organisé par l'OFM pour diffuser ainsi ses travaux. Ce séminaire national avait été précédé de 4 séminaires régionaux, le séminaire de Gao ayant eu lieu plus tard, au début de 1997.

Un autre groupe important de documents de l'OFM est celui produit au cours de la deuxième année et qui correspond à des demandes locales d'études opérationnelles émanant de projet de développement financés par le même bailleur de fonds que celui de l'OFM, la Caisse française de développement.

La troisième année a surtout été un retour à la "caractérisation" et de nouveaux documents sont en cours de rédaction.

La liste complète des documents sur lesquels nous nous sommes fondée figure en annexe 1. Il s'agit des documents de l'OFM à contenu scientifique; les documents purement administratifs et comptables seront examinés plus tard lors de l'évaluation externe. Plusieurs de ces documents scientifiques contiennent des bibliographies plus générales concernant le foncier au Mali, celles-ci sont indiquées dans l'annexe.

Enfin, dès le début de cette évaluation interne, des questionnaires avaient été adressés aux trois observateurs régionaux alors sur leurs terrains respectifs. Les distances et les difficultés de communication n'ont permis le retour de ces questionnaires qu'après que la rédaction de la version provisoire de ce texte-ci ait été faite. Leur intérêt est dense et nous a permis aujourd'hui d'inclure les opinions des chercheurs de terrain sur l'avenir de leur travail au sein de l'Observatoire.

II LES ACQUIS

II.1. FONCIER ET DÉVELOPPEMENT RURAUX

Longtemps le fait des organismes de recherche fondamentale et des universités, la recherche foncière a lentement et difficilement été reconnue comme nécessaire au sein des programmes et projets de développement et par les bailleurs de fonds.

Pourtant la terre et l'eau sont parmi les moyens fondamentaux de production au même titre que la main d'oeuvre.

L'explication de cette omission réside dans la logique sectorielle de l'intervention de développement : il s'agit de promouvoir une production (coton, riz, élevage, etc.) et non de prendre en compte directement le groupe social des producteurs, ni encore moins la société locale dans son ensemble. Cette logique se voulait économique à court ou moyen terme. C'est son faible taux de résultat qui a poussé les intervenants à prendre en charge ou à promouvoir des secteurs qui ne leur étaient pas initialement dévolus, tels que l'alphabétisation, la santé, entre autres choses, et à compenser ainsi les faibles moyens des services des États sahéliens. Les projets de développement sont alors devenus "intégrés". Et s'est conséquemment posée la question de savoir où devait ou pouvait s'arrêter l'intégration qui est longtemps restée au bord du foncier sans oser s'y aventurer, laissant celui-ci aux sociétés locales en tant qu'affaires internes et aux États qui ne supervisaient le foncier rural que de très loin, géographiquement, socialement et juridiquement.

Il n'y a eu que peu de désir apparent de changement, mais il semble qu'il y ait aujourd'hui obligation de prendre le foncier rural sinon en charge du moins en compte.

Il s'agit de savoir comment fonctionnent la terre et l'eau (notamment dans la pêche, l'élevage et les cultures irriguées) comme moyens de production et en tout premier lieu d'identifier ceux qui y ont accès et selon quelles modalités.

Dans la nouvelle répartition des tâches entre la Caisse française de développement et le Secrétariat d'État (français) à la coopération, la première interviendra majoritairement dans le développement sectoriel et le second dans les domaines transversaux. Le foncier rural a été classé à juste titre comme transversal car il sous-tend toutes les productions rurales.

Le fait que des études opérationnelles aient été demandées à l'OFM par des projets de développement opérant dans les cinq Régions concernées concrétise cette prise en compte qui peut aujourd'hui être considérée comme un acquis aussi bien dans la logique que dans la pratique du développement.

II.2. LE DÉBAT FONCIER

LA LOI ET LA PRATIQUE

Le Code domanial et foncier déclare l'État propriétaire éminent des terres. Les populations rurales, qui ignorent le plus souvent le Code, se considèrent comme propriétaires des terres et des eaux soit individuellement soit collectivement (terres et eaux lignagères).

Partout, terres et eaux se transmettent héréditairement en ligne masculine. Partout, elles peuvent être prêtées à des hommes du même groupe social ou à des étrangers à ce groupe. Et les prêts peuvent aussi se transmettre hénéritairement.

Suivant les régions et les groupes sociaux, les terres se vendent et se louent ou non. La vénalité des terres n'est pas générale, celle des eaux est rare.

La plupart des litiges entre individus ou entre groupes est réglée à l'amiable ou coutumièrement avec un arbitrage des autorités traditionnelles (chefs de villages, de fractions, de lignages, maître de la terre, des eaux, des pâturages).

Les litiges qui sont soumis aux juges au niveau des cercles sont traités par eux le plus souvent en fonction du Code. Celui-ci ne reposant que sur une réalité virtuelle ne permet d'émettre que des jugements dont beaucoup ne sont pas applicables aux réalités foncières locales et ne seront donc pas appliqués. Le litige peut devenir caduc (souvent par exode de l'une des parties, pour cette raison ou non) ou latent et donc surgir de nouveau ultérieurement.

Beaucoup d'esprits cartésiens s'émeuvent de cette dichotomie et veulent l'annihiler soit en donnant un statut légal et écrit à la coutume soit en transformant la réalité (ou en souhaitant sa transformation).

Ceci est l'un des objets centraux du débat sur le foncier rural.

LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

Les ruraux qui transmettent et prêtent leurs terres et, éventuellement, les vendent et les louent, estiment en être les propriétaires. Légalement, d'après le droit national écrit, ils ne le sont pas.

Beaucoup de ceux qui réfléchissent sur ces questions, de façon cartésienne ou autre, pensent que l'avènement de la petite propriété privée individuelle est inéluctable et qu'elle seule permettrait des investissements agricoles et pastoraux financés par le crédit bancaire qui aurait la terre pour garantie. Ce modèle de fonctionnement est totalement connu dans les pays où l'espace est entièrement vénalisé ou vénalisable. Deux questions se posent : Est-il transposable partout ? Et sa transposition est-elle souhaitable ?

LA TAXATION FONCIÈRE

En ville, les propriétés foncières immatriculées et faisant l'objet d'un cadastre, celles, donc, qui relèvent du droit foncier dit moderne sont l'objet d'impôt foncier. Les terres et eaux rurales dont la propriété individuelle ou collective n'est pas officiellement reconnue ne sont pas soumises à l'impôt foncier. Le milieu paysan étant globalement pauvre, il est légitime de considérer qu'un impôt foncier, s'ajoutant à l'impôt per capita et à l'impôt sur le bétail, serait difficilement supportable par les populations rurales. Néanmoins, cette menace pèse et elle est exprimée à différentes occasions.

La dichotomie entre la loi et la pratique, la propriété privée et la taxation foncière, ainsi que des sujets techniques qui leur sont liés comme l'immatriculation et le cadastre, sont les principaux thèmes du débat foncier au Mali et dans l'ensemble du Sahel. L'observatoire du foncier au Mali les a traités notamment lors de ses séminaires régionaux et de son séminaire national de 1995. De plus, il a été invité à participer à d'autres séminaires et rencontres d'envergure nationale et aussi régionale.

L'intérêt spécifique de l'Observatoire est ici de connaître l'évolution du traitement de ces différentes questions par les instances intervenantes, étatiques ou autres, et en même temps les constantes comme les fluctuations des situations de terrain. L'Observatoire est un réservoir d'informations, qui pourrait devenir une banque de données, qu'aucune autre institution ne possède sur des étendues de cette ampleur, les recherches individuelles d'autres chercheurs de terrain étant généralement des études approfondies, au demeurant fort utiles, traitant d'espaces géographiquement limités.

Aussi le débat foncier est-il en cours, alimenté notablement par l'Observatoire, mais limité souvent à des auditoires discrets de spécialistes que certains souhaitent qu'il ne dépasse pas trop rapidement, les thèmes traités étant jugés socialement et politiquement explosifs, notamment celui de la taxation foncière. En effet, générer un impôt nouveau à partir de ressources elles aussi nouvelles, ou de pratiques inexistantes jusque là, peut être d'autant plus facilement accepté que les utilisateurs au début de toute nouveauté sont peu nombreux. Mais établir pour toute la population, ou du moins pour tous ceux qui ont accès au foncier rural, un impôt qui ne préexistait pas ne relève pas d'une logique acceptable ou compréhensible par les acteurs concernés.

Les chercheurs de terrain, comme ceux de l'Observatoire, sont parmi ceux qui font le plus entendre la voix des ruraux au niveau national et qui permettent d'éviter des erreurs tactiques par rapport aux milieux sociaux concernés.

Le débat foncier national est un acquis, et la place de l'Observatoire en son sein est désormais de tout premier plan.

II.3. LE CONTENU DES RECHERCHES DE L'OBSERVATOIRE
AN I ET AN III :
LA CARACTÉRISATION DES SYSTÈMES FONCIERS

Les recherches de l'AN I ont été synthétisées par SAMBA SOUMARÉ (Rapport scientifique annuel de l'Observatoire du foncier au Mali, juillet 1995) et les recherches de l'AN III sont encore en cours. Différents points s'en dégagent dont l'intérêt dépasse thématiquement le foncier stricto sensu et géographiquement le Mali, tant l'ensemble du Sahel présente des similitudes. Ce sont notamment :

- l'absence de fonction instrumentaliste de la loi
- le changement juridique induit par les pratiques de développement
- la dimension infra-locale de l'attribution foncière
- la résolution infra-locale de la plupart des conflits fonciers
- la collusion foncière de certains pouvoirs.

LA LOI NON-INSTRUMENTALISTE

Ce que les juristes appellent "la fonction instrumentaliste de la loi", c'est-à-dire le fait que la loi génère la pratique, est fort peu en oeuvre dans le domaine foncier au Mali. La plupart des ruraux ignorent les lois de l'État qui pour beaucoup n'ont pas été traduites dans les langues nationales. La loi ne crée la pratique que dans un sens : celui de l'État vers les populations. C'est ce qui permet la pratique du déguerpissement, puisque l'État est propriétaire éminent des terres, parfois sans indemnisation ni compensation pour les occupants ou exploitants antérieurs.

LES PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Sous l'effet conjugué de l'échec de beaucoup de projets de développement par rapport à leurs objectifs annoncés, qui comprennent presque toujours une amélioration de la productivité et l'introduction de nouvelles productions, et d'une relative pression de l'opinion publique, sensible au Mali surtout depuis 1991, les populations locales sont de plus en plus associées non pas tant au choix des innovations ou des aménagements qu'à la gestion, l'entretien et l'exploitation de ceux-ci. Il ne s'agit pas de concertation en matière strictement foncière, mais concernant des productions à support bien entendu foncier et ayant un impact indirect sur la vie des systèmes fonciers en général.

Ainsi, nombre d'intervenants en milieu rural, notamment les organisations non gouvernementales, dans tous les domaines de la production rurale, y compris l'hydraulique, choisissent leurs lieux d'intervention en considérant comme l'un des critères de choix principaux le fait qu'il n'y ait pas de conflit foncier connu. Ceci pourrait avoir l'effet indirect de taire les conflits là où ils ne sont pas trop publics et où ils n'ont pas été portés devant la justice mais nous n'avons pas connu d'exemple concret de cette stratégie.

URDOO
BIBLIOTHEQUE

Le fait que le conflit foncier ouvert, connu, pénalise certains villages qui pourraient être bénéficiaires d'interventions de développement (dans l'hypothèse d'interventions bénéfiques) est interprétable comme solution de facilité, la tâche des projets de développement étant déjà complexe, et comme volonté de ne pas aggraver une situation déjà conflictuelle et de ne pas endosser indûment de responsabilités non prévues.

Ailleurs la concertation est partout encouragée, même si son application est parfois formelle. Et cette nécessité de concertation a commencé à être inscrite dans certains textes juridiques et réglementaires qui préconisent la forme contractuelle entre les intervenants et les exploitants. C'est le cas pour les forêts aménagées de la 2e Région, l'Office du Niger et nombre d'interventions locales (au niveau de cercles par exemple).

Ainsi, deux lois du 18 janvier 1995, la loi n°95-003 portant organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois et la loi 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières, marquent "une certaine évolution positive par rapport au Code domanial et foncier et à l'ancien code forestier. Des changements parfois profonds ont été effectués, prenant en compte certaines préoccupations et réclamations des populations rurales telles que formulées lors de la Conférence nationale (août 1991) et des États généraux du monde rural (novembre 1991)" (OUMAR DIALLO, in Résultats de l'AN I, Rapport 1, p 29).

Et "Le Décret n°89-090/PG-RM du 29 mars 1989 ou Décret de gérance est la dernière tentative réglementaire en vigueur dont la relecture a été soumise à un large auditoire d'exploitants agricoles dans le cadre de la restructuration de l'Office du Niger, le 20 février 1995 à Niono avant sa très prochaine adoption par le gouvernement. Le document "Procédures de gestion du terroir villageois à l'ON" consigne les modalités d'application du Décret de gérance. Les grands principes énoncés dans ce document visent le transfert de la gestion administrative et technique des terres à des instances mixtes des zones décentralisées et la délégation de pouvoirs aux organisations paysannes à la base en vue d'une plus grande responsabilisation et une meilleure sécurisation foncière des exploitants" (HAMIDOU MAGASSA, in Résultats de l'AN I, Rapport 3, p 1).

La loi n'a pas réussi à être instrumentaliste. Les pratiques de développement et l'opinion publique génèrent l'émergence d'une législation moins abstraite, moins autoritaire, plus participative et plus démocratique. Toutefois, l'application de cette nouvelle législation se heurte soit à des habitudes, voire des coutumes, soit à des formes parallèles, voire clandestines, de fonctionnement.

Ainsi dans les forêts aménagées de la 2e Région "comme à l'Office du Niger, le constat est le même :

il y a une crise de confiance entre les exploitants et l'administration des aménagements de l'État. Il est vrai que le 26 mars 1991 a balayé un régime politique mais il n'a pas balayé (en tout cas, pas totalement) un comportement administratif qui continue de gérer certes avec quelque effort pour le renouveau, mais sans pour autant gagner la totale confiance des usagers. Des maux tels que : inapplication des textes, trafic d'influence, dislocation des organisations paysannes, imprécision des limites physiques des aires attribuées, interprétation tendancieuse des textes, etc ... sont autant de causes d'échecs des politiques de sécurisation (Décret de gérance à l'ON et Contrat d'exploitation à l'OAPF)" (SAMBA SOUMARÉ, Rapport scientifique annuel de l'Observatoire du foncier au Mali, juillet 1995, p 28-29).

L'ATTRIBUTION FONCIÈRE

En dehors des grands aménagements tels que ceux précités, forêts aménagées et Office du Niger, au sein desquels l'attribution foncière est faite majoritairement par les instances de l'aménagement et fait l'objet de nombreuses critiques, le foncier rural est principalement régi par les autorités traditionnelles locales (chefs de village, chefs de fractions, de lignages, maîtres de la terre, des eaux, des pâturages) ou par le gré à gré entre individus. Le fait de passer par ces filières politiques et sociales repose sur une acceptation assez large de ce processus par les ruraux concernés. Toutefois, au Mali et dans tout le Sahel, les coups de force ne sont pas rares, il semble même qu'ils soient en extension; ainsi des gens qui le plus souvent n'appartiennent pas aux communautés locales s'installent où bon leur semble pour y faire ce qui leur convient, défendant éventuellement leur position manu militari. Plus les instances traditionnelles locales sont prestigieuses (elles n'ont pas de pouvoir de coercition, leur force ne repose que sur leur prestige et l'importance de l'adhésion sociale qui les entoure) et plus leur résidence est géographiquement proche, moins ces coups de force sont tentés. Là où ils existent, les ruraux n'ont le choix, après d'éventuelles tentatives de conciliation sans suite, qu'entre la bagarre, le recours aux forces de l'ordre ou ... l'acceptation de la situation. Ces coups de force fournissent la matière à nombre de conflits fonciers que leur violence rend publics. Ces conflits masquent le fonctionnement du foncier rural qui, pour une bonne part, est pacifique. "... l'accès se fait sur autorisation des institutions foncières locales. Il n'est pas assorti de redevances et trouve sa manifestation dans un certain nombre de mécanismes (prêt, location, don, héritage) ... Le mode d'accès de type coutumier est celui qui est en vigueur sur tous les sites /d'enquête/" (TIGNOUGOU SANOGO, in Résultats de l'AN I, Rapport 2, p 15).

Et, en Ve Région : "L'appropriation de la terre /est/ basée sur la dot, le don, le droit du premier occupant, l'héritage, la mise en gage, l'achat ...

Ces actes s'opèrent rarement entre groupes familiaux ou villages mais essentiellement entre individus ou entre personnalité morale (chef de village) et individu (SALMANA CISSÉ, in Résultats ... op. cit., Rapport 4, p 15-16). En 1997, SADOU OUMAR BA, actuel responsable de l'Observatoire régional de la Ve Région confirme : "Les us et coutumes ont joué et continuent de jouer un rôle clef dans les tenures foncières dans la mesure où les populations rurales en restant attachées à la culture de leur terroir acceptent sans aucune contrainte les lois dictées par l'Autorité coutumière représentée par l'Aamirou et les gestionnaires (Jowros, Becemas et Djitou). Ces derniers en respectant la tradition dans l'exercice de leurs fonctions se considèrent comme les porteparoles des ancêtres" (Contribution de l'Observatoire du foncier au Mali à l'atelier de validation du programme régional du PNAE : le foncier-environnement en Ve Région", juin 1997, p2).

Partout, c'est le niveau villageois (ou lignager ou de fraction) qui est pertinent dans l'attribution de terres agricoles non aménagées, dans l'autorisation de creuser des puits pastoraux et, pour une part seulement dans le foncier aménagé, essentiellement celui qui précisément est au niveau du territoire villageois et ne fait l'objet que d'aménagements réduits.

LA RÉOLUTION DES CONFLITS FONCIERS

C'est partout l'instance d'attribution des terres qui cherche des solutions aux conflits fonciers locaux. Et TIGNOUGOU SANOGO précise pour la 3e Région que "Dans la mentalité des populations existent deux catégories de conflits : les conflits de moindre gravité, issus par exemple de dégâts de champ ... d'une part; d'autre part il y a les conflits revêtant un caractère particulièrement grave, par exemple des conflits ayant engendré une mort d'homme. Ce genre de conflit relève de la compétence de la justice étatique" (op. cit. p 28).

D'une manière générale, les communautés villageoises ou lignagères, ou encore les fractions, tentent de résoudre le maximum de conflits, fonciers ou autres, en leur sein, et n'ont recours à la justice que lorsqu'elles ne peuvent pas trouver de solution locale.

La VIIe Région présente un cas original qui montre à quel point d'une part la souplesse du foncier rural, à mémoire orale, et d'autre part la codification écrite de la coutume et ou de la situation foncière à un moment donné peuvent donner des résultats inverses de ceux auxquels on pourrait s'attendre : "Le recensement /des terres/ commencé en 1949 a été le point de départ de l'appropriation individuelle de la terre. Le recensement de terre tire sa légitimité dans l'acuité du problème de terre /dans la vallée du Niger/ qui amena l'administration coloniale à y procéder de Bourem à Ansongo ... Les terres recensées ont été notées dans les registres de recensement

administratif ... /et/ mentionnées dans les carnets de famille de leurs propriétaires. ... registres et carnets ont été très vite appelés "registres de terres" et "carnets de terre" ... On mentionne le nombre de terres et leur localité. ... Malheureusement, il existe beaucoup de contradictions entre ces mentions ... : erreurs dans le transfert après le partage d'un héritage, fausses informations. La plupart des fausses informations découlent du prêt : l'emprunteur réussit souvent à faire recenser la terre à son nom.

Actuellement, les registres de terres sont gardés soit au niveau des chefs d'arrondissement, soit au niveau des commandants de cercle.

Si le recensement des terres a permis de régler de sérieux problèmes en son temps, il a permis l'individualisation de la propriété foncière portant atteinte à la solidarité dans le travail de la terre.

... Le recensement a eu des lacunes /: superficies et emplacement non précisés; aucune matérialisation; omission de terres/, certains propriétaires de terre, pensant que le recensement avait un caractère fiscale sont abstenus de déclarer leurs terres.

Ces différentes lacunes ont été ensuite sources de conflits souvent sanglants.

Par ailleurs, le plus grand mal que le recensement ait commis, c'est d'avoir en certains endroits permis l'appropriation des terres par une minorité de personnes qui n'en étaient pas les vrais exploitants. Elles faisaient exploiter leurs terres par d'autres à des conditions si dures que beaucoup choisirent l'exode. C'est ce qui fait dire à certains que l'exode est une stratégie de gestion foncière dans la région.

... Les terres qui ont été acquises lors du recensement seront plus tard l'objet d'héritage au profit des descendants. C'est pourquoi, l'héritage est aujourd'hui la forme d'appropriation la plus courante" (KARIM TOGOLA, Le foncier dans la Région de Gao : acteurs et règles de gestion des ressources naturelles, décembre 1996, p 23-25).

LA COLLUSION FONCIÈRE DES POUVOIRS

Des exemples, de nature chaque fois spécifique, en sont connus dans plusieurs Régions du Mali :
- en IIe Région, l'attribution de "concessions rurales" à des citoyens pose problème. Ces terres, souvent exploitées dans un premier temps - avec des rentabilités fort variables car les propriétaires, non résidents, délèguent l'exploitation de leurs terres - sont fréquemment négligées à la seconde génération sans que les ruraux présents désirant les exploiter, puissent les récupérer car elles sont immatriculées et bornées et pourraient faire l'objet de revendications considérées comme légitimes devant la justice. Toute la vallée du fleuve, du sud de Bamako au nord de Koulikoro connaît ce phénomène sur lequel les communautés locales n'ont pas prise ni quant à l'attribution ni quant à l'éventuelle non-exploitation

des terres attribuées, souvent à titre gracieux (cf. OUMAR DIALLO, op. cit. p 8-9).

- en IVE Région : "La Convention particulière est le cadre contractuel des procédures de gestion du terroir villageois. La plupart des exploitants estime que la Convention leur permet de prendre leur destinée en main par le fait qu'elle donne des pouvoirs de gestion à leurs organisations paysannes, ce qui serait considéré comme un gain de liberté de décision et de sécurité.

Actuellement, la presque totalité des exploitants est d'accord sur le fait que les principes de la Convention tels que spécifiés dans le document des procédures sont loin d'être respectés par l'ON, par les organisations paysannes et par eux-mêmes.

Néanmoins, pour les exploitants, la délégation de pouvoir est une apparence qui cache l'appartenance du pouvoir réel de l'ON qui décide tout. Les crises institutionnelles au sein des AV/TV /associations villageoises et "ton" villageois/ et la complicité de certains responsables paysans avec les agents de l'ON seraient la cause de tous les problèmes. L'ON profiterait de cette situation de faiblesse des exploitants pour apparaître de plus en plus comme seul maître sur le terrain" (HAMIDOU MAGASSA, op. cit. p10).

- en VIIe Région : "Les propriétaires de terre ont l'initiative de la liste des gens qui méritent des parcelles dans le PIV /périmètre irrigué villageois/ bien que ceux-ci soient aménagés avec les moyens de l'État. Cependant, lorsque les terres de l'État sont aménagées avec les moyens de l'État, ce dernier aurait dû faire appliquer sa loi, c'est-à-dire la loi d'État valable pour tous. Les exemples ne finissent pas dans lesquels ce sont les autorités d'État qui ont fait établir et appliquer les règles de gestion et d'exploitation des périmètres irrigués avec la collaboration des différents acteurs" (KARIM TOGOLA, op. cit., p 34).

La vie foncière est donc riche d'enseignements et dense d'évènements que les recherches de l'Observatoire se sont appliquées à démontrer à l'aide de cas précis et divers.

La distance entre la loi et la pratique est un facteur omniprésent, soit que la loi ne tienne pas compte des réalités contemporaines, soit que les pratiques s'éloignent délibérément de la loi ou réinterprètent celle-ci en fonction des besoins du moment. C'est pourquoi, il serait utile de mener un nouveau débat sur la coutume.

La dimension d'ordre villageois de la réalité foncière devrait aussi faire l'objet de quelques réflexions sur les modalités possibles de son intégration aux futures communes décentralisées qui regrouperont plusieurs territoires villageois.

Enfin, la forme foncière de la collusion de pouvoirs est un phénomène mondial contre lequel seul un acharnement démocratique peut lutter ...

II.4. LES ÉTUDES OPÉRATIONNELLES DE L' OFM : AN II

IIe RÉGION - LES FORETS AMÉNAGÉES

Le cas de la IIe Région a été, dès le démarrage de son observatoire, particulier : ces forêts aménagées de la IIe Région dépendaient toutes d'un même organisme de développement, l'Opération "Aménagement et productions forestières", OAPF, avec lequel feu Oumar Diallo a été en permanence en étroite collaboration, notamment du point de vue de l'échange d'informations avec les agents de l'OAPF, de l'accès à la documentation de ce service et par le prêt d'un véhicule. La demande d'un protocole d'étude opérationnelle spécifique n'avait donc pas, dans ce cas-là, le même sens que dans les autres Régions et n'a pas été suggérée. En revanche, Oumar Diallo avait déposé auprès de différents services de la IIe Région un questionnaire qu'il comptait bien entendu reprendre une fois rempli; nous n'avons pu récupérer ces questionnaires, chacun s'en souvenant, mais, plusieurs mois après leur dépôt, ne pouvant le retrouver sans recherche particulière.

YACOUBA DOUMBIA a fait récemment une étude "Etat d'avancement des travaux et perspectives de l'Observatoire régional de Koulikoro" qui fait le point sur la situation spécifique de cet observatoire et sur les possibilités de poursuite des travaux.

Oumar Diallo a donné, de plus, un appui opérationnel à la 3e Région, en l'AN II - 1996, concernant "la pression sylvo-pastorale". Pour les études opérationnelles, il a été en effet choisi de faire participer les observateurs régionaux à des travaux situés dans leur région d'observation mais aussi en dehors d'elle afin de mieux faire circuler l'information et de dynamiser la démarche comparative.

IIIe RÉGION - LE FONCIER AGRO-PASTORAL

- CELLULE "AMÉNAGEMENT DU TERROIR / GESTION DES RES-SOURCES NATURELLES, CAT/GRN (SIKASSO)

Cet organisme a demandé un appui à l'OFM concernant particulièrement l'aménagement et la gestion des infrastructures hydrauliques à vocation pastorale dans un contexte régional où l'élevage, autochtone et allochtone, s'est considérablement développé au cours des dernières décennies et où traditionnellement il n'était pas inclus dans la gestion foncière de l'environnement.

Tignougou Sanogo, responsable de cette étude, propose notamment que la gestion de ces aménagements "relève des populations regroupées au sein d'institutions (association agro-pastorale, association villageoise de gestion, etc.) ... /et/ de maintenir le principe d'une redevance pour les usagers" ... /puis, ces ouvrages/ vont figurer au domaine public artificiel de la commune, alors maîtresse de leur gestion conformément à la loi communale ..." (p 43)*.

* l'intitulé complet des études opérationnelles figure en bibliographie

Dans son étude complémentaire, Oumar Diallo met l'accent sur la nécessité d'"un travail intensif et constant d'information, de formation des populations pour les amener à se familiariser avec les outils simples de gestion des questions et des problèmes fonciers qu'elles vivent". Et ceci, notamment, dans le cadre d'"une des missions assignées à la CAT/GRN, à savoir la réalisation des schémas d'aménagement et de plan de gestion des espaces villageois et des ressources qu'ils portent" (p 22).

- DRE/PAAP - INFRASTRUCTURES PASTORALES

La Direction régionale de l'élevage et le Projet "Aménagement agro-pastoral", DRE/PAAP, sis à Sikasso, ont entre autres missions celle de réaliser des infrastructures d'hydraulique pastorale, d'aménager et de gérer l'espace pastoral (Tignougou Sanogo, Annexe 1 p 2). La DRE/PAAP a fait à l'OFM la demande d'"une caractérisation foncière à Konséguéla dans laquelle, l'accent pourra être mis sur l'évolution des régimes fonciers, et les contraintes, qui entravent la réalisation d'aménagement du site de Konséguéla" (id. p 5). "Il faut remarquer que le choix de Konséguéla a été commandé par le fait que c'est ici que la DRE/PAAP a eu à réaliser son premier barrage. Il a été l'occasion pour elle d'appréhender les problèmes d'aménagement de l'espace" (ibid. p 4).

L'auteur a conclu et recommandé : "Pour ce qui concerne la situation socio-foncière des infrastructures d'hydraulique pastorale ... deux qualificatifs ont été retenus : propriété coutumière villageoise à titre collectif, la gestion étant dévolue à l'Association villageoise pour l'aménagement et la mise en valeur du point d'eau de Konséguéla /AVAMPE/; domania-lité publique artificielle de commune, la gestion relevant, dans ce cas, de la commune de Konséguéla ... Cette gestion est assortie du paiement d'une redevance de la part des usagers ..." (Tignougou Sanogo, p 24-25).

IVe RÉGION - L'OFFICE DU NIGER

Des protocoles d'études opérationnelles avaient été envisagés pour la IVe Région comme pour les autres Régions, notamment avec le Projet du centre de prestations de service, PCPS, de Niono. Mais, à notre connaissance, ils n'ont pu aboutir, et la question reste actuellement en suspens, suite au départ du responsable de cet observatoire, Hamidou Magassa. La demande d'études opérationnelles à l'ON reste grande.

VE RÉGION - L'ESPACE PASTORAL DE BILEL PATÉ

Il s'agit d'un espace pastoral situé au nord de Douentza dont l'insuffisance en eau limitait l'utilisation et qui a bénéficié d'un forage équipé d'une pompe solaire. La demande du Programme d'appui aux collectivités locales, PACL, sis à Douentza, a consisté en la recherche d'"outils opérationnels d'officialisation juridique de la structure de gestion de l'aménagement et de reconnaissance des droits sur l'espace pastoral de Bilel Paté aux usagers traditionnels" (Ousmane Traoré et Karim Togola, p 3).

Les auteurs, qui évaluent les différentes possibilités juridiques, préconisent surtout 1) la création de "l'Association des usagers et riverains du périmètre aménagé de Bilel Paté", URPABI, du type prévu par l'ordonnance n°41/PCG du 28 mars 1959 (et non du type prévu par la loi de 1988 régissant le mouvement coopératif) et 2) l'établissement d'une convention de gestion entre l'association d'une part et la commune propriétaire des terres (conformément à la législation de la décentralisation). Cette commune serait organisée autour du village de Dallah qui est reconnu localement comme détenteur de la maîtrise de cet espace (p 24 et suivantes).

VIIe RÉGION - PROJET D'ÉLEVAGE MALI NORD-EST

L'une des attributions du projet d'élevage Mali nord-est, PEMNE, est la réalisation d'aménagements pastoraux, notamment la régénération ou la création de bourgoutières. Après des débuts prometteurs, certaines bourgoutières ont été abandonnées, d'autres transformées en rizières, compromettant le soutien prévu pour l'élevage, fondamental dans cette Région. La question de l'accès au bourgou spontané et la régénération des bourgoutières est présente dans toute la vallée du Niger, et notamment dans le Delta, ainsi qu'au Niger voisin. Partout, sur les rives du fleuve, la production de bourgou est en compétition spatiale avec les cultures irriguées. C'est pourquoi, les auteurs, sous la responsabilité de Karim Togola, insistent sur la nécessité "d'édicter une charte pastorale tenant compte des différentes échelles (régionale, niveau cercle et commune rurale) et de la répartition des compétences et de l'importance des problèmes pastoraux suivant ces différentes échelles" (p 132).

De plus, les auteurs mettent l'accent sur deux caractéristiques fortement marquées dans cette Région : "L'érection des futures communes rurales et la constitution de leurs différents domaines ne doivent jamais être des obstacles à la mobilité pastorale. Les nomades auraient insisté sur cet aspect, au cours des concertations villageoises préparatoires à la mise en oeuvre de la décentralisation" (p 132) et sur la place des femmes dans la société et la production, renforcée du fait que dans cette Région, elles peuvent hériter des terres d'une part et du fait aussi que l'exode masculin a une telle ampleur que les femmes sont obligées de fournir une part importante de la production locale d'autre part.

TENDANCES COMMUNES DES ÉTUDES OPÉRATIONNELLES

Toutes les études opérationnelles demandées à l'OFM concerne l'élevage, y compris une partie de celles qui n'ont pu aboutir en IVe Région, et la cohabitation entre les différentes activités rurales confrontées partout à une extension non contrôlée de l'espace agricole qui bien souvent prend la place de ce qui a priori était prévu pour l'élevage.

La nécessité d'une relative intensification agricole et d'une amélioration de la fertilité des sols se fait donc sentir partout.

Concernant l'élevage, les pâturages naturels, améliorés ou régénérés, et les sous-produits de l'agro-industrie et de l'agriculture traditionnelle posent problème mais sans doute moins que l'accès à l'eau qui est souvent coupé par les cultures en saison des pluies ou en saison sèche dans les zones irriguées.

Partout, la nécessité de l'amélioration de la cohabitation des différentes activités rurales et de la gestion des territoires villageois se fait sentir.

L'information et la concertation, qui sont déjà bien entendu présentes au niveau villageois, devraient faire l'objet d'un effort accru de tous les intervenants en milieu rural et des futures communes rurales.

Le foncier - et les problèmes fonciers auxquels se trouvent confrontées les interventions de développement - dépassent considérablement la sphère juridique et s'entremêlent avec les productions économiques et avec l'organisation spatiale de celles-ci.

Nous avons indiqué en introduction ce que les recherches et les études opérationnelles de l'OFM confirment : l'espace au Mali n'est pas un élément rare, la situation sociale face au foncier est souple et non bloquée, et le débat juridique est largement en cours. Tous ces cas locaux soumis à l'OFM devraient donc être suivis afin de servir d'exemples de référence pour continuer à alimenter le débat et rechercher des solutions à ce que nous n'estimons pas, comparativement, être ni une crise foncière ni une pression foncière qui seraient ingérables.

Les différentes rencontres que nous avons effectuées nous ont montré à quel point le besoin d'expertises foncières est présent et explicite au sein de multiples interventions de développement.

III LES PERSPECTIVES

III.1. L'APPROFONDISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE ET COMPARATIF

La mise en place, la mise en oeuvre et la phase expérimentale de l'OFM sont terminées.

Les séminaires régionaux et le séminaire national de 1995 ont fait beaucoup pour que l'OFM soit connu de l'Administration nationale et de tous les partenaires au développement.

Les études opérationnelles ont démontré le besoin que connaissent les intervenants du développement dans le domaine de l'expertise foncière.

Toutes les rencontres que nous avons eues au cours de cette mission-ci confirment le fait que la nécessité de la prise en compte du foncier dans les interventions de développement est désormais chose acquise.

Tout en maintenant des recherches pour améliorer la connaissance du fonctionnement des systèmes fonciers et celle de leurs évolutions contemporaines, l'OFM doit pouvoir poursuivre des études opérationnelles à la demande, après les premières qui ont été effectuées et qui peuvent être qualifiées d'expérimentales.

Recherches et études opérationnelles doivent se compléter et les mêmes sites d'enquête et d'observation peuvent être conservés pour ces deux types d'approche qui sont intellectuellement et techniquement liés.

C'est donc maintenant qu'un approfondissement méthodologique et comparatif doit être mis en place. Il faut pouvoir non seulement indiquer mais démontrer les grandes tendances des systèmes fonciers maliens et aussi préciser les spécificités locales qui doivent être prises en compte dans les processus de développement et de décentralisation.

UNE BASE DE DONNÉES CONCEPTUELLES

Comme c'est souvent le cas dans les sciences humaines, un partie du vocabulaire technique fait aussi partie du discours public avec des acceptions allant du précis à l'étendu, voire au flou.

Il est temps que l'OFM constitue en son sein un vocabulaire commun, avec des définitions reconnues par tous et que les mots soient employés par tous avec la même acception.

Nous avons posé les premiers éléments de cette base de données conceptuelles dès 1994 dans La mise en place des observatoires régionaux (SAMBA SOUMARÉ, DANIELE KINTZ et OUSMANE TRAORÉ). Cette entreprise est à reprendre d'urgence sous la forme suivante :
- chaque observateur et les deux coordinateurs établiront la liste des mots-clés qu'ils utilisent dans leurs travaux en en donnant une définition succincte

- au cours de séances de travail internes et approfondies, mots-clés et définitions seront comparés. Un choix devra être fait, sélectionnant les mots-clés et les définitions. Une fois ce choix fait, il sera impératif que chacun s'y tienne
- mots-clés et définitions définitifs serviront de vade mecum aux observateurs au cours de leur travail de terrain
- ces mots-clés seront les éléments constitutifs d'une d'une base de données informatisée. Ils en seront les entrées.

Des efforts ont déjà été faits dans ce sens par l'informaticien de l'OFM, Oumar Dolo. Mais ces efforts doivent devenir communs. Aucune base de données informatisée (et même non informatisée) ne peut être faite sans ce travail conceptuel qui a été pour l'instant dispersé.

LA RIGUEUR STATISTIQUE

Toutes les statistiques disponibles peuvent être citées et utilisées à la condition que leur source soit clairement indiquée. Ainsi la responsabilité incombe à leur producteur et le lecteur peut s'y référer pour plus amples informations. Chaque fois que l'information est disponible, il faudrait de plus indiquer la nature et la taille de l'échantillon et les modes de recueil des données. Beaucoup de statistiques, ou soi-disant telles, sont reproduites d'un ouvrage à l'autre ou d'un rapport à l'autre sans aucune critique des sources : elles n'ont souvent aucun sens et sont complètement fausses. A quoi sert de citer un pourcentage si l'on ne peut identifier ni la partie ni le tout ?

Les statistiques élaborées par d'autres ne pourront être introduites dans la base de données de l'OFM que si des éléments quant à leur source et à leur élaboration peuvent être retrouvés.

Quant aux statistiques à élaborer dans le cadre des travaux de l'OFM, elles doivent être sélectionnées en mettant en rapport leur intérêt spécifique et l'effort à fournir pour effectuer un recueil sérieux des données (cf. nos Recommandations méthodologiques de 1995).

Le choix des statistiques utiles doit être fait en commun par les membres de l'OFM. Le mode de recueil des données doit être harmonisé. Alors seulement le travail réellement comparatif pourra prendre sens.

L'AIDE AU LECTEUR

Que ce soit dans le cadre de recherches ou dans celui d'études opérationnelles à la commande, le document produit doit faciliter la tâche du lecteur. Les citations doivent être explicites et exactes, les références de textes de lois ou de documents doivent être complètes. C'est à l'auteur de vérifier ses citations et ses références, le lecteur doit pouvoir lui faire confiance et ne pas avoir à tout vérifier de nouveau lui-même, sinon la lecture d'un document perd beaucoup de son intérêt.

UNE BIBLIOGRAPHIE FONCIÈRE NATIONALE

L'ensemble des documents sur les questions foncières au Mali, articles et ouvrages publiés, mémoires et thèses, rapports, lois, atteint désormais un volume qui mérite un traitement spécifique.

Aujourd'hui, l'information sur la documentation et la diffusion de nombre de travaux est faite artisanalement et individuellement par les membres de l'OFM, et principalement par son coordinateur en plus de ses tâches d'animation scientifique et de gestion.

Nous verrons plus loin que nous envisageons l'information et la documentation à une échelle régionale d'une part parce que l'OFM tend à servir de modèle et d'autre part parce que beaucoup de questions foncières présentent des similitudes entre le Mali et les pays voisins surtout sahéliens.

Dans un premier temps, une bibliographie à l'échelle nationale s'impose. Et, pour simplifier l'avenir, il faut prévoir dès à présent d'y inclure le foncier urbain. Presque tous les documents de l'OFM contiennent une bibliographie. La première des tâches sera donc de synthétiser ces différentes bibliographies en une seule. La deuxième tâche consistera à utiliser toutes les bibliographies concernant le foncier au Mali. Enfin, une troisième tâche serait de rechercher les documents qui n'auraient pas été répertoriés dans des bibliographies particulières.

Passer de l'établissement d'une bibliographie à la mise à disposition effective des documents ne pourrait être confié qu'à un documentaliste professionnel, encore resterait-il la question de l'achat des documents ou leur envoi et celle du local. C'est pourquoi, en une première phase au moins, il serait bon de solliciter le concours des bibliothèques existantes à Bamako comme celle du Centre Djoliba et celle du Centre culturel français.

Restons-en pour l'instant à l'idée de l'établissement d'une bibliographie foncière nationale dont l'élaboration serait possible à l'OFM, et qui comprendrait au minimum toutes les références bibliographiques présentes à l'OFM et ferait l'objet d'un petit fascicule disponible pour les différents utilisateurs. Comme toute bibliographie, elle serait présentée par noms d'auteurs, mais un traitement informatique pourrait aussi en donner d'autres formes : par thèmes, mots-clés, localités, etc. Le financement pour la main d'oeuvre spécialisée, le traitement informatique et l'édition serait modeste mais devrait être spécifique, complémentaire du financement nécessaire au fonctionnement de l'OFM.

Avec un outil bibliographique mieux systématisé, et constamment enrichi bien sûr, une attention accrue à la qualité du service rendu au lecteur, une rigueur statistique performante et un travail approfondi sur les concepts, l'OFM pourrait dépasser la phase expérimentale et mettre en place une base de données qualitatives et quantitatives fiables qui serait la première étape d'une banque de données consultable par les instances intéressées.

III.2. LES EXTENSIONS GÉOGRAPHIQUES ET THÉMATIQUES

Les deux types d'extension possibles, géographiques et thématiques, se recoupent partiellement.

En effet, l'Observatoire du foncier au Mali, à vocation nationale, n'a pas exclu le foncier urbain par principe, mais il a commencé ses travaux par le foncier rural par délégation du Ministère du développement rural et de l'environnement. Il n'a pas non plus exclu les Première, Sixième et Huitième Régions de ses préoccupations, il était simplement dans l'impossibilité matérielle d'entreprendre ses travaux partout en même temps.

Une seule approche avait été tentée sur une petite ville, Niono, mais les travaux n'ont pu être poursuivis, comme dans l'ensemble de la IVe Région. Cette étude pourrait être reprise, ainsi que dans d'autres chefs-lieux de cercle comme Douentza et Ménaka, dont les environs ruraux ont déjà fait l'objet de travaux dans le cadre de l'OFM et que certains des observateurs régionaux connaissent pour les avoir prises comme bases logistiques pour leurs enquêtes.

La question de l'octroi de terres à des non-résidents (citadins) dans un cadre aménagé (Office du Niger) et dans une aire non aménagée (vallée du Niger en IIe Région) pourrait être un des sujets traitant de la relation ville-campagne et de l'impact des citadins sur le foncier rural.

Dans la mesure où dans un avenir proche, une augmentation notable des observateurs n'est pas possible, l'approche par zones agro-écologiques, et non plus par Régions administratives, permettrait aux observateurs de travailler sur des aires plus vastes présentant des similitudes. Un zonage agro-écologique a déjà été fait en 1986 par le Projet "Inventaire des ressources terrestres", PIRT, qui a mis en lumière la pertinence de six grandes zones agro-écologiques dans le pays; ce zonage pourrait être repris ou du moins soumis à l'examen de l'OFM. La couverture réelle de la totalité des territoires villageois ou lignagers n'est pas faisable, mais il paraît indispensable de tendre vers un inventaire de tous les cas fonciers représentatifs, il n'est donc plus possible, théoriquement du moins, de ne pas tenir compte de la réalité rurale globale du pays. Opposé à ce principe, force est de constater le fait que les observateurs régionaux ne sont actuellement que trois ... Dans la mesure où un financement sûr et pluriannuel n'est pas encore défini pour 1998 et les années suivantes, il faudrait sans doute recourir à des consultants.

Thématiquement, l'extension est déjà faite : nous l'avons vu, il n'est pas possible de séparer l'accès foncier de l'exploitation des ressources naturelles ni des activités productives. Quant aux relations foncières ville-campagne, elles ont été juste abordées.

L'extension thématique, toujours dans le cadre du même dispositif, avec le même nombre restreint d'observateurs, ne pourra être que limitée dans un avenir proche.

Ici, un choix est à faire à l'OFM en collaboration avec le Comité de l'Observatoire, soit étendre géographiquement les thèmes déjà traités, soit traiter de nouveaux thèmes sur les mêmes sites. Dans la mesure où recherches et études opérationnelles ont déjà fourni un certain nombre de sites d'enquête dans cinq Régions du pays, ceux-ci devraient de toute façon être suivis, sinon l'idée même d'observatoire perdrait son sens et sa vocation.

Un thème à l'évidence ressort des recherches et, plus encore, des études opérationnelles par son omniprésence : la cohabitation spatiale et foncière de l'agriculture et de l'élevage. L'Observatoire ferait oeuvre utile s'il traitait dans les détails des complémentarités des deux activités et non pas seulement de leurs concurrences et de leurs conflits. Il inverserait ainsi la tendance, fautive à notre avis ou pour le moins exagérée, qui consiste à traiter essentiellement du foncier en termes de conflits.

Ainsi, des extensions géographiques et thématiques limitées pourraient être concrétisées au sein de l'Observatoire dans un avenir proche. Il s'agirait de :

- quelques petites villes déjà connues globalement
- quelques éléments des relations ville-campagne dont l'octroi de terres rurales à des citadins
- une approche par zones agro-écologiques sur l'ensemble du pays
- une approche de la cohabitation spatiale et foncière de l'agriculture et de l'élevage.

Il est prévu que les futures communes rurales regroupent plusieurs territoires villageois. Aussi tout ce qui pourra permettre une approche et un raisonnement par la complémentarité des territoires, des productions et des communautés sera beaucoup plus utile que toute attitude mettant en avant les concurrences et les conflits.

Il serait regrettable de vouloir faire croire ou de laisser croire aux ruraux maliens qu'ils connaissent plus de conflits territoriaux et fonciers que le reste du monde. Bien qu'il soit difficile d'avoir des données quantifiées et comparables fiables, il ne semble pas que l'Afrique génère plus de conflits territoriaux et fonciers que les autres continents, quels que soient les systèmes fonciers en place.

L'APPORT DES OBSERVATEURS RÉGIONAUX AU DÉBAT

Dans les réponses aux questionnaires que nous leur avons adressés, les observateurs régionaux ont insisté sur plusieurs points :

- la nécessité de travailler en contact étroit avec les futures communes et de prendre en compte les demandes éventuelles d'expertise foncière de ces communes. Légitime sur les plans théorique comme pratique, et mettant en valeur le rapport avec les utilisateurs de terrain, cette option pose un problème de financement. Alors qu'un projet de développement peut financer les expertises foncières dont il a besoin, une commune devra trouver ce financement ailleurs que sur ses fonds propres qui, dans un premier temps au moins, ne pourront être que limités. Cette question mériterait une réflexion approfondie, déjà en cours de façon générale puisque le processus de décentralisation n'accroît pas par lui-même les ressources des entités locales
- le maintien d'un cadre régional pour les travaux de l'Observatoire, essentiellement pour des raisons pratiques : regroupement des informations et des services, nécessité pour les observateurs d'avoir un lieu de contact permanent
- l'accent est mis en Ve Région par Sadou Oumar Bâ sur la nécessité de la collaboration avec toutes les instances intervenant dans les questions environnementales
- les trois observateurs régionaux insistent tous sur l'importance du thème "migrations et foncier"
- deux des observateurs, Sadou Oumar Bâ et Karim Togola, pensent que les rapports des femmes au foncier soit mieux pris en compte
- tous les observateurs indiquent à quel point les autorités foncières traditionnelles sont déterminantes et doivent être incluses en bonne place dans les futures communes.

Les thèmes déjà traités, ceux qui devraient l'être dans un avenir proche, les utilisateurs institutionnels qui ont déjà fait appel à l'Observatoire, les utilisateurs potentiels, et l'idée sous-jacente chez tous les membres de l'Observatoire de la nécessité d'une extension des travaux aux trois Régions qui n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'études de la part de l'Observatoire, montrent à quel point le débat doit d'organiser avant tout en termes de priorité face aux trois seuls observateurs régionaux qui constituent à eux seuls le personnel de terrain de l'Observatoire ...

III.3. L'INFORMATION, LA DOCUMENTATION ET LA RÉGIONALISATION

A Saint-Louis du Sénégal, s'est tenu du 21 au 25 avril 1997 un "COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LE FONCIER AU SAHEL" (déjà cité p 7). "Ce colloque ... visait l'objectif ci-après : promouvoir la formation et la recherche sur le foncier au Sahel, et impulser la mise en place d'observatoires et de réseaux d'échanges en matière foncière ... dans le prolongement des conclusions de la Conférence de Praia (juin 1994)", Rapport de synthèse p 1.

"Un réseau foncier peut être défini comme un cadre opérationnel regroupant les producteurs et utilisateurs de l'information foncière, en vue de l'échange et de la circulation de l'information foncière" (id. p 6).

Reproduire, à l'identique ou non, l'Observatoire du foncier au Mali dans les pays voisins, est sans doute possible partout où des financements pourront être obtenus à titre national.

Mais il est presque impossible d'imaginer organiser des centres d'information et de documentation sur le foncier dans chaque pays. Il vaut mieux mettre en place de tels centres sur des sujets différents dans plusieurs pays. Aucun pays n'aurait les moyens financiers ni le public correspondant pour justifier de multiples centres sur de nombreux sujets.

C'est la demande, formulée, explicite et déjà organisée qui s'est révélée à Saint-Louis d'une part et l'expérience malienne en recherche foncière d'autre part qui nous font penser que Bamako serait le lieu privilégié pour l'existence d'un tel centre.

Un centre de documentation sur l'environnement s'est ainsi ouvert à Labé, en Guinée, sur financement de la Coopération belge. Il pourrait servir d'exemple.

Il nous semble qu'un centre sur le foncier à Bamako répondrait à une demande et à un besoin d'utilisateurs divers : étudiants, chercheurs, services nationaux, instances régionales, intervenants du développement, bailleurs de fonds, etc.

Pour ne pas empiéter sur le temps consacré aux recherches et études opérationnelles, ce centre devrait être lié à l'OFM sur le plan des échanges scientifiques, mais il devrait être distinct de lui quant à son financement, son local, son personnel spécialisé. Il devrait être sous l'égide d'une institution régionale, et le CILSS, en association ou non, par l'intérêt qu'il porte au foncier semble déjà particulièrement adéquat.

IV RECOMMANDATIONS

IV.1. RECOMMANDATIONS POUR LE COURT TERME

LE FINANCEMENT

Nous employons ici "court terme" dans l'acception habituelle des économistes : moins d'un an.

Il s'agit même d'un court terme d'urgence : le 1er janvier 1998.

En effet, le financement de la Caisse française de développement se termine fin 1997. Compte tenu de la nouvelle répartition des tâches entre "sectorielles" et "transversales", le Secrétariat d'État français à la Coopération prendrait en charge les thèmes transversaux dont le foncier.

Pour le financement du développement rural, est en train de se mettre en place le "Programme d'appui au secteur rural", PASR, qui répartira les charges entre bailleurs de fonds. C'est dans le cadre du PASR que sera vraisemblablement attribuée au Secrétariat d'État français à la Coopération la charge financière de l'Observatoire, mais rien n'est encore statué, ni cette attribution, encore moins son montant ou ses modalités. Il ne semble pas pessimiste de penser que toutes ces questions ne peuvent être définitivement traitées et que le financement correspondant ne peut être parvenu avant la fin du premier semestre 1998.

Or, si l'Observatoire n'a aucun financement au cours du premier semestre 1998, nul ne peut obliger son personnel à rester sur place, d'autant moins que cette place ne pourrait pas subsister sans les moyens de payer la location et, donc, que le matériel acquis ne pourrait plus y être entreposé.

Le personnel n'a jamais été aussi réduit qu'aujourd'hui à l'Observatoire, puisque deux observatoires sont actuellement vacants.

Pour faire fonctionner l'Observatoire dans les conditions actuelles, il faut 42 600 000 FCFA pour six mois (cf. le budget prévisionnel en annexe 3). Afin de relancer les deux observatoires vacants, deux consultants pourraient en 2 mois chacun reprendre les recherches là où elles avaient été laissées et préparer l'avenir (3 000 000 x 2 = 6 000 000 FCFA), soit 48 600 000 FCFA, arrondis à 50 000 000 FCFA. C'est donc cette somme qui peut permettre (sous la forme d'un financement-relais, qui sera demandé à la CFD) à l'expérience de l'Observatoire de ne pas tomber dans l'oubli, comme l'ont fait nombre d'études et d'interventions de développement, à un moment où des problèmes divers et nombreux ont été aplanis et où l'Observatoire a acquis sa personnalité et sa performance.

LES OBSERVATOIRES VACANTS

Les contacts pris, les démarches engagées, les collaborations amorcées sont en train de se perdre, notamment parce qu'au sein des services, les gens changent de poste. Laisser ces observatoires vacants plus longtemps reviendrait à devoir reprendre ensuite toute la démarche à son point initial, trois ans en arrière.

Yacouba Doumbia, déjà cité p 19, abonde dans le même sens en insistant sur la nécessité d'une poursuite de la recherche sur le sujet particulièrement sensible de la cogestion des forêts aménagées avec les populations riveraines de celles-ci (IIe Région).

L'importance économique de ces forêts pour l'approvisionnement en bois et en charbon de bois de la capitale est fondamentale. Leur impact écologique et peut-être climatique ne l'est pas moins.

Des expériences de cogestion des forêts sont aussi tentées dans les pays voisins, notamment au Burkina Faso. Il y a donc là, de plus, matière à comparaison ultérieure.

Quant à l'observatoire de la IVe Région, nous y avons trouvé nos interlocuteurs en réelle attente d'éclairage foncier et surtout de solutions aux divers problèmes qui se posent dans l'attribution et la gestion des périmètres aménagés, dans l'organisation des "hors-casiers" reconnus et non-reconnus, dans la cohabitation avec l'élevage local et l'élevage transhumant.

Il s'agit de toute une étude à reprendre en tant que telle et de contacts à renouer.

Autant en IIe Région le sujet est spécifique, même s'il y a aussi de l'élevage dans les forêts, autant en IVe Région les thèmes sont multiples et en interaction.

Les consultations de deux mois chacune que nous avons proposées pour le premier semestre 1998 serviraient avant tout à maintenir la présence de l'OFM et le contact avec les partenaires. Il n'est en effet pas possible d'embaucher des gens à temps plein - ce que les sujets à traiter nécessiteraient - alors que la survie de l'Observatoire n'est pas assurée.

LES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX ACTUELS

Au cas où un financement-relais pourrait bien être obtenu par l'Observatoire pour le premier semestre 1998 et dans la mesure où le programme de travail pour l'ensemble de l'OFM est prévu jusqu'à la fin 1997, il nous semble que c'est à la charnière des deux années, que les observateurs régionaux, avec les coordinateurs, devraient faire des choix quant à l'approfondissement méthodologique et comparatif proposé et quant aux extensions géographiques et thématiques (cf. supra p 23-27).

IV.2. RECOMMANDATIONS POUR LE MOYEN TERME

Ici encore nous nous référons aux économistes et considérons que le moyen terme se situe à moins de cinq d'ici, c'est-à-dire jusqu'à 2002.

Dès la conception de l'Observatoire, nous avons estimé qu'une recherche qui s'attache notamment à la compréhension des évolutions en cours devait s'organiser sur dix ans (cf. Le foncier rural au Mali, 1992, p 79). L'expérience effective de l'Observatoire ne nous a en rien fait changer d'avis.

Du point de vue de l'observation scientifique, dix ans serait une durée normale. Du point de vue du financement, une durée de cinq pourrait être opérationnelle.

C'est pourquoi, une base de données conceptuelles et quantitatives doit être mise au point maintenant et rester ouverte sur sa possibilité de transformation en banque de données.

Recherches et études opérationnelles doivent continuer à être effectuées en parallèle et complémentai-
rement. Mais leurs financements respectifs peuvent être spécifiques : le Secrétariat d'État français à la Coopération, par exemple, étant le bailleur de fonds des recherches permanentes, et les études opérationnelles étant financées par les demandeurs. Les recherches doivent à coup sûr relever de la structure de l'Observatoire, les études opérationnelles dont les sujets pourront être davantage diversifiés, en fonction des besoins des utilisateurs, pourront elles être organisées de plusieurs manières suivant qu'elles sont de courte ou de longue durée et qu'un montage spécifique puisse être justifié ou non. Certaines d'entre elles pourraient relever de l'AVES et non de l'OFM qui devrait éviter la surcharge afin de poursuivre parallèlement des recherches approfondies.

Quant au futur centre de documentation sur le foncier, il doit être régional et avoir son fonctionnement et son financement distincts.

La toute première étape de petite envergure que nous avons proposée (p 25), une bibliographie du foncier au Mali effectuée au sein de l'OFM, devrait avoir toutefois une aide spécialisée et un financement complémentaire afin que les travaux engagés soient vraiment de qualité professionnelle et puissent servir d'initiation au futur centre régional de documentation sur le foncier.

ANNEXE 1

DOCUMENTS
BASES DE RÉFLEXION

- LE FONCIER RURAL AU MALI. Bilan et recommandations pour un observatoire du foncier au Mali, OFM, DANIELE KINTZ, avec la participation de SALMANA CISSÉ, CHÉIBANE COULIBALY, OUMAR DIALLO, GERTI HESSELING, ÉTIENNE LE ROY, PAUL MATHIEU, ADAMA SIDIBÉ et SAMBA SOUMARÉ, Ministère de l'élevage, de l'agriculture et de l'environnement, Caisse centrale de coopération économique, Bamako, 1992, 88 p + résumé 18 p
dont bibliographie 1 p (p 84)
- LA COUTUME, JEAN-PIERRE MAGNANT, 33 p
/référence incomplète/
- ZONAGE AGRO-ÉCOLOGIQUE DU MALI, PROJET INVENTAIRE DES RESSOURCES TERRESTRES, PIRT, Bamako, 1986, vol. 1, 151 p, vol. 2 : 3 cartes + légende
dont bibliographie 2 p (p 128-129)
- OFM LA MISE EN PLACE DES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX, DANIELE KINTZ, SAMBA SOUMARÉ et OUSMANE TRAORÉ, 1994, 62 p
dont bibliographie 3 p (p 58-61)
- RÉSULTATS DE L'AN I. Synthèse des rapports des rapports des observatoires régionaux (5 rapports), Séminaire national sur le foncier, 3-4 août 1995
dont bibl. Rapport 1 - IIe Région 4 p (p 42-45)
dont bibl. Rapport 2 - IIIe Région 1 p (p 17)
dont bibl. Rapport 4 - Ve Région 3 p (p 25-27)
dont bibl. Rapport 5 - VIIe Région 3 p (p 37-39)
- DONNÉES DE BASE POUR LES FUTURES ACTIONS DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION ET LES STRATÉGIES DE DÉMOCRATISATION DES RESSOURCES NATURELLES, OUSMANE TRAORÉ, 1995, 22 p
dont bibliographie 2 p (p 21-22)
- RAPPORT D'ÉVALUATION DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE FONCTIONNEMENT DE L'OFM, SAMBA TRAORÉ, 1995, 42 p
dont bibliographie 2 p (p 38-39)
- RAPPORT SCIENTIFIQUE ANNUEL DE L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI, SAMBA SOUMARÉ, 1995, 49 p
dont bibliographie 4 p (p 40-43)
- RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES, DANIELE KINTZ, 1995, 32 p
dont bibliographie 1 p (p 32)
- PROGRAMME D'APPUI AUX PROJETS. AN II DE L'OFM. Historique, contraintes et méthodologie, SAMBA SOUMARÉ, 1996, 12 p
- IIe Région : RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS. Principaux résultats et perspectives pour l'AN II DE L'ORF DE KOULIKORO, OUMAR DIALLO, 1995, 19 p + annexe
- IIIe Région : DONNÉES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES DE LA DYNAMIQUE FONCIÈRE ET DE LA PRESSION SYLVO-PASTORALE DANS LA ZONE D'INTERVENTION DE LA CAT-GRN, OUMAR DIALLO, 1996, 22 p + annexes
dont bibliographie 2 p (annexe 3 p 1-2)

IIIe Région : GESTION FONCIÈRE ET DÉVELOPPEMENT PASTORAL A KOUMANTOU, TIGNOUGOU SANOGO, 1996, 44 p + annexes
dont bibl. 2 p (annexe 4 p 1-2)

IIIe Région : PROBLÈMES FONCIERS LIÉS À L'IMPLANTATION ET LA GESTION D'INFRASTRUCTURES PASTORALES A KONSEGUELA, TIGNOUGOU SANOGO, 1996, 25 p + annexes
dont bibl. 1 p (annexe 4 p 1)

Ve Région : LE PÉRIMÈTRE AMÉNAGÉ DE BILEL PATÉ, KARIM TOGOLA et OUSMANE TRAORÉ, 1996, 33 p + annexes
dont bibl. 2 p (annexe 10 p 1-2)

Ve Région : ROLE DES INSTITUTIONS FONCIÈRES VILLAGEOISES DANS LES PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION EN Ve RÉGION, SADOU OUMAR BA, 1997, 16 p

Ve Région : IMPLICATION DES FEMMES DANS LA GESTION FONCIÈRE EN Ve RÉGION, SADOU OUMAR BA, 1997, 5 p

Ve Région : CONTRIBUTION DE L'OFM A L'ATELIER DU PROGRAMME RÉGIONAL DU PNAE, SADOU OUMAR BA, 1997, 11 p

VIIe Région : LE FONCIER DANS LA RÉGION DE GAO : acteurs et règles de gestion des ressources naturelles, KARIM TOGOLA, 1996, 68 p dont annexes
dont bibliographie 2 p (p 65-66)

VIIe Région : SYSTÈMES FONCIERS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE. Approche du Projet Elevage Mali Nord-Est, KARIM TOGOLA avec la collaboration de SADOU OUMAR BA, OUMAR DIALLO, TIGNOUGOU SANOGO et OUSMANE TRAORÉ, 1996, 141 p + annexes
dont bibliographie 3 p (p 133-135)

PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI, SAMBA SOUMARÉ, 1997, 10 p

IIe Région : ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX ET PERSPECTIVES DE L'OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE KOULIKORO, YACOUBA DOUMBIA, 1997, 22 p + 2 cartes + 3 cartes
dont bibliographie 2 p (p 19-20)

RAPPORT DES MISSIONS DE SUPERVISION EFFECTUÉES DANS LES RÉGIONS DE SEGOU ET DE SIKASSO, FOUSSEYNI DIALLO, 1997, 12 p

CPS L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI, ALMOUBARAKOU IBRAHIMA TOURÉ, 1997, 5 p

COMMUNICATIONS RÉGIONALES

L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI, GENÈSE, MISE EN OEUVRE, PERSPECTIVES, SAMBA SOUMARÉ, Colloque international sur le foncier au Sahel, CILSS-PADLOS-Université Gaston Berger, Saint-Louis, Sénégal, 21-25 avril 1997, 13 p

L'OBSERVATOIRE DU FONCIER AU MALI ET LE FONCIER PASTORAL, SAMBA SOUMARÉ, Atelier régional sur le foncier pastoral, PRASET (OUAGADOUGOU), Niamey 16-20 juin 1997, 18 p
dont bibliographie 1 p (p 18)

ANNEXE 2

PERSONNES RENCONTRÉES

BAMAKO

CPS, M. AMADOU KONÉ, directeur de la CPS et président du Comité de l'OFM

M. ALMOUBARAKOU IBRAHIMA TOURÉ, chargé des relations CPS-OFM

OFM, M. SAMBA SOUMARÉ, coordinateur de l'OFM communication par questionnaires avec les responsables des ORF qui étaient tous sur le terrain :

MM. SADOU OUMAR BA, TIGNOUGOU SANOGO et KARIM TOGOLA discussion du rapport provisoire avec les chercheurs précités et MM. OUSMANE TRAORÉ, coordinateur adjoint, OUMAR DOLO, informaticien et MOHAMED SYLLA, comptable

CFD, M. DOMINIQUE DELACROIX, chargé de mission - secteur rural

MISSION DE COOPÉRATION (FRANCE),

M. HUBERT DE MILLY (communication téléphonique)

PNAE, MM. SALIF KANOUTÉ, Secrétaire permanent, et WILFRIED HOFFER, expert GTZ ainsi que l'ensemble de l'équipe PNAE qui a bien voulu m'accueillir à l'une de ses réunions

CIRAD (France), MM. DIDIER BABIN et AVERTIN, chercheurs

SNV, Organisation néerlandaise de développement, M. MAMADOU KEITA, coordinateur de programme

AMBASSADE ROYALE DES PAYS-BAS

M. BINK J. T. VAN WALSEM, Premier secrétaire - Développement rural

INTERCOOPÉRATION (SUISSE) et GDRN,

M. PACCAL CUNY, chercheur

PGRN, M. MAMOUDOU MACINA, responsable suivi - évaluation

SEGOU

ON, M. NANCOMAN KEITA, Président directeur général

MM. ILIAS GORO, Directeur de l'aménagement, et BERTHÉ, Directeur Conseil rural / Suivi-évaluation

M. JOHAN WESTRA, ARPON - Coopération néerlandaise, Administrateur de programme

Mme LIESBETH SPRUIJT, ARPON - Coopération néerlandaise, assistante technique - chercheur

NIONO

ON, M. AMADOU BOYE COULIBALY, Directeur de zone

URDOC, Mme RAPHAËLE DUCROT, chef de projet

PCPS, M. JEAN-BERNARD SPINAT, chef de projet

KOULIKORO

GOUVERNORAT, M. BAKARY TRAORÉ, conseiller au développement

DRAER, M. MOHAMAR HAIDARA, responsable de la réglementation et du contrôle

M. MOUSTAPHA DIARRA, coordinateur PGRN

ANNEXE 3

BUDGET
POUR UN FINANCEMENT-RELAIS

1.1.1998 - 30.6.1998

ÉTABLI PAR MOHAMED SYLLA, COMPTABLE DE L'OFM

<u>INTITULÉ . BASE DE CALCUL . MONTANT MENSUEL . 6 MOIS</u>			
<u>I FRAIS DE PERSONNEL</u>			
honoraires	coord. et ORF	3 712 500	22 275 000
			sous-total
			<u>22 275 000</u>
<u>2 FRAIS DE DÉPLACEMENT</u>			
	coord.		
	15 560 km		
	ORF		
	12 500 km		
	arrondis		
	30 000 km		
carburant			1 567 500
entretien			4 500 000
salaires			
chauffeurs	coord. (1)	99 000	
	ORF (4)	66 000	2 178 000
per diem			
chauffeurs	2 mois / pers.		960 000
per diem			
chercheurs	coord. 22 500/j		
	ORF 5 000/j		
	2 mois / pers.		2 850 000
			sous-total
			<u>12 055 500</u>
<u>3 FRAIS DE BUREAU</u>			
location		250 000	1 500 000
eau-élec.		115 000	690 000
gardien et			
planton		82 500	495 000
entretien		90 000	540 000
fournitures			
bureau		200 000	1 200 000
tel et fax		300 000	1 800 000
			sous-total
			<u>6 225 000</u>
4 <u>CONSULTANTS</u>	2 p/2 mois	1 500 000	6 000 000
			sous-total
			<u>6 000 000</u>
5 <u>IMPRÉVUS</u>	5 %		<u>2 327 775</u>
			sous-total
			<u>2 327 775</u>
<u>TOTAL</u>			<u>48 883 275</u>
		ARRONDIS A 50 000 000 FCFA	
		<u>CINQUANTE MILLIONS DE FRANCS CFA</u>	

ANNEXE IV LISTE DES SIGLES

- AV association villageoise
- /AVAMPE/ Association villageoise pour l'aménagement et la mise en valeur du point d'eau de Konséguéla
- AVES Association "Avenir, espaces et sociétés"
- CAT Cellule "Aménagement du terroir"
- /CCCE/ Caisse centrale de coopération économique
- CDF Code domanial et foncier
- CFD Caisse française de développement
- CILSS Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
- CPS Cellule de planification et de statistiques
- DRE Direction régionale de l'élevage
- GRN Gestion des ressources naturelles
- /MAEE/ Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement
- MDRE Ministère du développement rural et de l'environnement
- OAPF Opération "Aménagement et productions forestières"
- OFM Observatoire du foncier au Mali
- ŌN Office du Niger
- ORF Observatoire régional du foncier
- PAAP Projet "Aménagement agro-pastoral"
- PACL Projet d'appui aux collectivités locales
- PADLOS Projet d'appui au développement local au Sahel
- PASR Programme d'appui au secteur rural
- PCPS Projet du Centre de prestations de services
- PEMNE Projet d'élevage "Mali nord-est"
- PIRT Projet "Inventaire des ressources terrestres"
- PIV périmètre irrigué villageois
- PNAE Programme national d'action environnementale
- TV "ton" villageois
- /URPABI/ Association des usagers et riverains du périmètre aménagé de Bilel Paté

