
La décentralisation et le foncier dans le bassin du fleuve Niger

Malgré l'existence au Mali d'une forme traditionnelle de décentralisation du pouvoir depuis des siècles, en 1992, le mode de décentralisation adopté par les autorités de la Troisième République a été largement inspiré, du moins dans la démarche, du système français (Rochevigne 2002). Avant de parler du foncier et de la décentralisation, nous allons d'abord essayer d'adopter une définition. Il existe en effet plusieurs définitions de la décentralisation. Mais, sans entrer dans ce débat sémantique, nous dirons que la décentralisation est un système d'organisation qui confère l'existence juridique et le pouvoir de décision à des collectivités secondaires personnalisées, pour la gestion de leurs propres affaires par des organes issus d'eux-mêmes. Dans la décentralisation, on procède à une répartition des tâches de manière à ce que l'autorité centrale s'occupe des questions présentant un intérêt national et les autorités décentralisées prennent en charge les affaires locales ou spécifiques. Cette modalité repose sur une base géographique et consiste à donner à doter une collectivité d'une compétence générale, mais limitée à une portion du territoire pour les affaires la concernant. Elle aboutit à la création de la collectivité locale autonome.

La décentralisation est différente de la déconcentration. Les deux termes renvoient à des significations différentes :

La déconcentration consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête de diverses circonscriptions administratives ou des divers services. La décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés (Vedel et Devolve 1982).

Les deux constituent donc des techniques d'agencement des structures administratives qui posent les problèmes de partage du pouvoir administratif

entre l'État et les personnes publiques intra-étatiques et du pouvoir décisionnel entre le sommet et la base de la hiérarchie administrative. Comme l'a si bien dit Proudhon (1809-1865), si, dans la première, les collectivités jouissent d'une personnalité juridique, dans la seconde, c'est le même marteau, c'est-à-dire l'État, qui frappe de loin avec le manche raccourci.

C'est en 1992 que le premier gouvernement démocratiquement installé a opté, conformément aux idéaux du mouvement démocratique et de la Constitution de la Troisième République, pour une politique de réforme de la gestion politique fondée sur la décentralisation. Ce choix politique, pour la dévolution des compétences et ressources aux collectivités territoriales, était motivé par plusieurs raisons parmi lesquelles l'approfondissement du processus de démocratisation qui venait de commencer, la refondation de l'État, la promotion de la sécurité et de la paix et l'adoption d'une nouvelle manière de gérer les problèmes de développement local. Cette politique de décentralisation est devenue une réalité en 1999, suite à l'organisation des élections communales. Elle a abouti à un changement profond des relations entre l'État et les citoyens et à un rapprochement entre les services publics et la population¹.

En historien du droit, nous avons déjà démontré dans la première partie de cette thèse que dans l'histoire, le Mali avait déjà connu des formes de décentralisation du pouvoir. Dans ce chapitre, nous ne parlerons pas de la mise en œuvre du processus de la décentralisation au Mali car des auteurs plus qualifiés, comme Rochegude (2002) et des structures comme la SNV-Structure Néerlandaise de développement (2004), ont déjà effectué des travaux très remarquables à ce sujet. Quant à nous, nous allons voir dans les sections qui suivent la décentralisation telle qu'elle est appliquée au Mali depuis 1999 : son cadre juridique et institutionnel en section I, et son impact sur le foncier et la population malienne en général et rurale en particulier (section II).

Le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Mali

Comme nous l'avons dit, au Mali, depuis 1992, la Constitution de la Troisième République, aux articles 97 et 98, a prévu la création et le mode d'administration des collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi »², et elles « s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi »³. Après les élections et la prise de fonction du gouvernement en 1992, une série de lois relatives à la création des collectivités locales a vu le jour. Parmi ces lois, les premières sont : la loi n° 95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 98-010 du 10 juin 1998 et modifiée par celle n° 98-066 du 30 décembre 1998 ; la loi n° 93-008 AN-RM du 11 février 1993. Malgré l'existence de ces textes législatifs, il a fallu attendre 1996 pour que s'élabore la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, qui a modifié la loi n° 93-008 AN-RM.

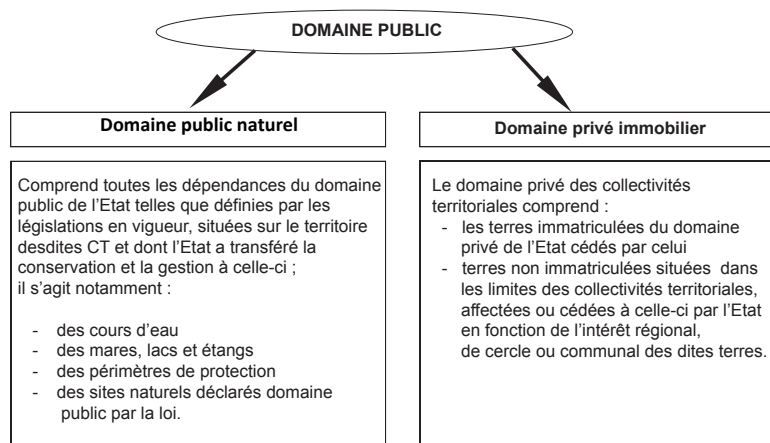
Dans la gestion et l'exploitation des ressources naturelles, et notamment du domaine irrigué, les textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation sont déterminants puisqu'ils fixent les bases et principes de révision nécessaires des autres textes qui régissent le domaine du foncier au Mali : le Code domanial et foncier, le Code de l'eau⁴ et les textes relatifs à la gestion des ressources naturelles⁵. C'est ainsi que la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités a été prise en compte dans le nouveau Code domanial (ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000), qui fait état de ces collectivités dans la gestion domaniale et foncière.

Les textes juridiques relatifs au foncier et à la gestion des collectivités locales

La loi n° 95-034 AN-MR du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales et celle n° 96-050 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales :

La loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 traite de la constitution du domaine des collectivités composé du domaine public immobilier et du domaine privé immobilier et ce au niveau régional, du cercle et de la commune. Le domaine privé des collectivités territoriales comprend les terres immatriculées du domaine privé de l'État cédées par celui-ci, les terres non immatriculées situées dans leurs limites, affectées ou cédées par l'État.

Figure 5 :



Source : World Vision (2007). Rapport Final de l'Atelier sur la gestion participative des ressources naturelles agro-sylvo-pastorales, Bla, 28 au 29 juin.

Les collectivités locales disposent de leur domaine conformément à la loi et en particulier au Code domanial et foncier. Elles sont responsables de la gestion, de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de l'équilibre écologique de leur domaine. Pour cela, elles élaborent un schéma d'aménagement du territoire en spécifiant le domaine

forestier, le domaine agricole, le domaine pastoral, le domaine faunique, le domaine piscicole, le domaine minier et le domaine de l'habitat. Ce schéma pourra être revu et corrigé périodiquement en tenant compte du schéma national.

Tableau 9 : Domaines fonciers et localisations

Domaines	Localisation
Agricole	zones de cultures sèche ou pluviale zones de culture irriguée ainsi que leurs aménagements hydrauliques zones de culture de décrue zones de maraîchage zones jachères de moins de 10 ans
Forestier	les forêts naturelles, les reboisements et les périmètres de protection classés en leur nom le domaine forestier protégé immatriculé en leur nom
Pastoral	les zones de pâturage les jachères de plus de 10 ans les parcours pastoraux les points d'eau
Piscicole	les aménagements hydrauliques et piscicoles sur leurs territoires eaux publiques concédées par l'État
Faunique	les zones cynégétiques les ranches de gibiers les zones amodiées concédées
Habitat	les zones de logement les zones de bureaux les zones des activités industrielles et commerciales les zones d'équipement les zones d'espaces verts
Minier	Les zones d'exploitation des substances minérales classées comme produits : - de carrière notamment les matériaux de construction tels que pierres, sables, graviers, argiles - de mine ayant fait l'objet de concession minière de la part de l'État

Source : World Vision (2007). Rapport Final de l'Atelier sur la gestion participative des ressources naturelles agro-sylvo-pastorales, Bla, 28 au 29 juin.

Mais la détermination, toujours en cours, du patrimoine domanial et foncier des collectivités, doit aller de pair avec des réflexions approfondies sur les modalités, même transitoires, de prise en charge, peut-être progressive, des prérogatives ci-dessus conférées aux collectivités par la loi⁶.

C'est dans le cadre des responsabilités conférées à la collectivité locale qu'une Charte pastorale a été élaborée et adoptée le 27 février 2001. Il s'agit de la loi n° 01-004/du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali. Cette loi définit les principes fondamentaux et les règles générales qui régissent l'exercice des activités pastorales en République du Mali. Elle consacre et précise les droits essentiels des pasteurs, notamment en matière de mobilité des animaux et d'accès aux ressources pastorales. Elle définit également les principales obligations qui leur incombent dans l'exercice des activités pastorales, notamment à l'égard de la préservation de l'environnement et du respect des biens d'autrui. Elle s'applique principalement à l'élevage pastoral des espèces bovines, ovines, caprines, camélines, équines et asines. Sont exclus du champ d'application de la présente loi les aspects liés à la santé animale, à l'exploitation du bétail et à sa commercialisation.

Pour l'effectivité de ces différentes législations, il faudra que des compétences de gestion domaniales soient développées au niveau des Communes. Le Code domanial devrait prendre en compte les diversités locales et être assez souple pour permettre aux autorités communales, dans le respect de ses principes cardinaux, d'édicter elles-mêmes des réglementations locales, adaptées à leur contexte particulier et prenant en compte tous les acteurs locaux, ainsi que les nombreuses conventions locales de gestion des ressources, qui préservent l'intérêt des villages et terroirs concernés.

À travers le Mali, les us et coutumes sont différents et varient selon les zones. C'est pourquoi ils doivent être bien appréhendés dans leur contenu, pour en extraire les principes positifs, qui doivent alors être reconnus dans des limites précises. La démarche doit être prioritairement basée sur la prise en compte de l'avis des autorités locales, des principaux acteurs et de l'intérêt marqué des populations (Tall, Traoré, Gnomou & Bloch *op. cit.*).

Sur leur domaine agricole, les collectivités organisent les activités agricoles en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents, conformément aux lois et aux conventions locales : 1°) Les collectivités territoriales peuvent confier par contrat la gestion de certaines unités d'aménagement de leur domaine agricole à toute personne physique, morale, publique ou privée ; 2°) « Les servitudes autour des cours d'eau, mares, lacs, étangs ainsi que des ouvrages d'irrigation et canaux sont définies par les organes délibérants des collectivités territoriales dans le respect des dispositions spécifiques relatives au domaine public prévues par le Code domanial et foncier. [...] Dans le cas de l'agriculture irriguée, les taux de redevance sont fixés par l'organe compétent de la collectivité territoriale, après consultation de la Chambre régionale d'agriculture » (loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 : article 17 ; article 18 et article 20).

Le cadre législatif et institutionnel confère des attributions très larges aux collectivités en matière de gestion foncière et domaniale, mais ces attributions ne seront applicables que très progressivement, notamment au fur et à mesure de l'amélioration de la capacité effective des communes à exercer ces attributions. Ce sont des capacités

liées aux moyens humains et financiers affectés aux communes, à la qualité de leurs ressources humaines propres et à la qualité de l'appui et du contrôle de l'administration territoriale et des services techniques locaux.

Ainsi, avec la décentralisation et les collectivités locales, le paysage du développement et de la gestion des ressources naturelles s'est enrichi d'un acteur de poids, légalement mandaté, responsable et gérant du territoire. La gestion des ressources communes, telles que l'eau, la terre, les parcours, les ressources forestières, fauniques et halieutiques, a nécessairement une dimension intercommunautaire et constitue un véritable enjeu de gestion collective de plusieurs usagers pouvant relever de communautés différentes, d'intérêts différents.

Quant au niveau de l'application des lois de la décentralisation, il y avait une certaine confusion sur la délimitation des territoires des communes. Relativement au partage des compétences entre les différents niveaux des collectivités décentralisées, plus précisément entre les autorités locales (le maire) et les différents services de l'État (le préfet, le sous-préfet), c'est-à-dire la tutelle, la nouvelle loi, décret n° 01-555/P-RM du 20 novembre 2001 les départage : en effet, ce décret abroge le pouvoir de police judiciaire que le décret n° 95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales conférait aux représentants de l'État. Ce sont les maires qui, selon la loi n° 95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998, jouissent, en plus du pouvoir de police administratif (article 12), du pouvoir de police judiciaire (article 52) au détriment des préfets et sous-préfets. Quant à la délimitation matérielle des communes, les différents textes n'y touchent pas et la situation reste confuse. À part les compétences en matière de santé⁷, d'éducation⁸ et d'hydraulique rurale et urbaine⁹, aucun autre transfert, notamment l'administration territoriale n'a encore été effectif¹⁰.

Le rôle des communes dans les investissements collectifs d'intérêt agricole et la manière dont elles impliqueront les organisations paysannes devrait se préciser avec le démarrage des projets PACR (Projet d'appui aux communautés rurales) et PCDA (Programme de compétitivité et de diversification agricole) de la Banque mondiale.

Depuis 2002-2003, dans le cadre de l'appui et du conseil aux producteurs, le PASAOP a commencé un test qui vise à une plus grande implication des communes représentant les bénéficiaires dans la contractualisation de prestataires privés de conseil agricole. Les services agricoles publics y ont la responsabilité de la conception des projets en réponse à l'expression des besoins des producteurs qu'ils consultent. Selon l'évolution de ces chantiers, les implications devraient être importantes pour les institutions du développement rural au niveau local (Béliers *op. cit.* : 13). Récemment, les autorités maliennes se sont engagées dans l'élaboration et la mise en vigueur d'une loi d'orientation agricole (LOA) (qui a d'ailleurs été votée en 2006 par l'Assemblée nationale du Mali) avec un processus de concertation qui a été confié à la responsabilité de la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP) plutôt qu'à l'APCAM.

Cette nouvelle organisation nationale a fédéré la plupart des principales OP faitières (fédératrices) transversales dont l'AOPP et la Plateforme paysanne. Elle résulte aussi d'une incitation sous-régionale plus ancienne à travers le Réseau des organisations paysannes et professionnelles agricoles (ROPPA). Cette loi devrait consacrer la volonté du Mali de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive reposant prioritairement sur les exploitations familiales agricoles reconnues et sécurisées ; et aussi, sur l'appui à l'émergence d'un secteur agro-industriel structuré compétitif et intégré dans l'économie sous-régionale. La loi traite des domaines majeurs du développement avec les possibles implications pour les organisations paysannes que sont le statut des exploitants et exploitations agricoles, l'organisation de la profession agricole, la formation, le régime foncier, le financement de l'agriculture, la gestion des ressources, etc. ; et bien sûr, prévoit aussi le cadre institutionnel de mise en œuvre de cette loi.

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, la LOA qui vient d'être adoptée en 2006 prend en considération les préoccupations des paysans des différentes régions du Mali et fait la part belle à la concertation comme mode de relation privilégié entre l'État et la paysannerie (Bélières *op. cit.*).

Les textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques : En matière de gestion des ressources forestières et halieutiques, au Mali, il y a eu trois générations de textes législatifs. La première génération de législation du Mali indépendant comprend trois textes qui ont été adoptés dans la première décennie de l'indépendance. Ce sont :

1. La loi n° 63-7 AN-RM du 11 janvier 1963 relative à la pêche ;
2. La loi n° 68-8 AN-RM du 17 février 1968 portant code forestier ;
3. L'ordonnance n° 60 CMLN du 11 novembre 1969 portant code de chasse.

La deuxième génération de textes législatifs et réglementaires date de 1986. C'est suite aux années de grande sécheresse (1973 ; 1980 et 1984) que ces textes ont été élaborés. Ces législations ont eu pour orientations majeures le renforcement de la protection des ressources naturelles contre l'exploitation et les feux de brousse, et la restauration du couvert végétal par des activités de reboisement et des activités piscicoles. Ces orientations ont conduit à l'élaboration et à l'adoption d'un plan national de lutte contre la désertification qui consiste en diverses opérations de protection et de restauration de la nature, mais aussi à la relecture des textes relatifs à la gestion des ressources. En tout, quatre textes ont été conçus et adoptés :

1. La loi n° 86-42/AN-RM du 24 mars 1986 portant code forestier ;
2. La loi n° 86-43/AN-RM du 24 mars 1986 portant code de chasse et de conservation de la faune et de son habitat ;
3. La loi 86-46/AN-RM du 21 mars 1986 rendant obligatoire l'installation et l'utilisation d'un foyer amélioré et fixant le taux d'une taxe de défrichement ;
4. La loi n° 86-66/AN-RM du 26 juillet 1986 portant code de feu.

Ces différents textes ont eu une approche répressive de la protection des ressources naturelles avec l'alourdissement des punitions en cas d'infraction aux textes. Par rapport aux législations antérieures, les peines pécuniaires et les peines privatives de liberté ont parfois été doublées. Les trois dernières législations reflètent clairement la volonté de l'État de lutter contre l'effet négatif de l'action de l'homme sur les ressources naturelles. L'interdiction des feux de brousse et l'imposition du foyer amélioré permettront de diminuer les défrichements incontrôlés, les feux de brousse désordonnés, et de réduire la coupe de bois.

La troisième génération de législation au Mali en matière de gestion des ressources naturelles est apparue en même temps que les autres textes en vigueur : elle est le fruit de l'avènement d'un régime démocratique et de la poussée populaire qui l'a engendrée. Le durcissement des mesures de protection des ressources naturelles et les sanctions des textes de deuxième génération qui suivaient les infractions ont exercé des pressions sur la population rurale, dont le mode de vie est principalement basé sur l'exploitation de ces ressources. Ces pressions ont donné naissance à des tensions entre les services de protection de la nature et les exploitants. Ces tensions ont été exprimées non seulement au moment des événements du 26 mars 1991, mais aussi à la conférence nationale et aux consultations nationales ultérieures relatives aux paysans.

C'est suite à cette nouvelle donne que la capitalisation des expériences dans l'application des textes de 1986, la prise en compte des griefs du monde rural contre l'État et ses méthodes de gestion, les réflexions menées depuis la deuxième moitié des années 1980 et l'impératif de réalisation et d'application de l'État de droit après l'avènement de 1991, que de nouveaux textes juridiques sur la protection et la gestion des ressources naturelles ont été élaborés et adoptés. Ce sont ces législations des années 1990 qui constituent la troisième génération. Parmi ces textes, nous avons :

1. La loi n° 95-03/AN-RM du 18 janvier 1995 portant organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois ;
2. La loi n° 95-04 AN-RM du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières ;
3. La loi n° 95-031/AN-RM du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat ;
4. La loi n° 95-032/AN-RM du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture.

Cette génération de texte a moins mis l'accent sur les aspects ou l'instrument répressifs de la gestion des ressources naturelles. Elle a plutôt utilisé une approche managériale et mis l'accent sur la notion de gestion, d'aménagement, de participation et de responsabilisation des populations. Ces textes ont aussi anticipé et innové en prenant en compte la politique de décentralisation qui était à l'époque en cours de formulation. C'est ainsi par exemple que la Loi sur la Gestion des ressources naturelles (GRN) a prévu des domaines de ressources naturelles propres aux Collectivités territoriales.

Cette option a été largement confirmée plus tard par les textes organisant la décentralisation comme la loi n° 95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, et la loi n° 96-050 AN-RM du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales (Diall 2000:4).

Encadré 1 : Appui technique et financier aux collectivités territoriales (CT)

Les moyens humains en cours de mise en place et les maigres allocations financières du Budget ne peuvent en aucune façon permettre, au-delà de leur lancement, la promotion des collectivités territoriales. La mise en valeur du patrimoine affecté ou cédé aux collectivités ainsi que la planification et la mise en œuvre du développement local et régional, constituent le véritable défi de la décentralisation. Un vaste programme d'appui technique et financier, dont les études ont été entamées depuis 1997, a fait l'objet de concertations et de validation en 1998 et 1999 par tous les acteurs concernés. Ce programme est financièrement appuyé par la plupart des partenaires au développement du Mali, mais principalement par la Coopération française, la Commission des communautés européennes, et le système des Nations unies, fortement impliqués déjà dans les expériences d'appui au développement local.

Il comprend d'une part :

1. Un dispositif d'appui technique, qui s'appuie sur un réseau de « Centres de conseils communaux » (CCC) ;
2. Un dispositif d'appui financier, pour la mise en œuvre duquel le Gouvernement a décidé de créer une Agence nationale d'investissements des collectivités territoriales (ANICT), doté d'antennes dans les diverses Régions.

Le programme vise directement le développement, au niveau des Communes, de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage des investissements ainsi que de gestion des ressources financières pour leur développement.

1° Un CCC sera mis en place par Cercle, le réseau de Centres étant coordonné, au niveau national par une Cellule nationale de coordination (CNC), rattachée à la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT). Des Conventions de gestions des CCC sont passées entre la Cellule de coordination nationale, au nom de la DNCT, et un agent, public ou privé : ONG, structure de projet, bureau d'étude, association.

Trois fonctions principales sont assignées aux CCC :

1. L'appui à la maîtrise d'ouvrage du développement des collectivités territoriales : appui à l'élaboration d'un plan d'appui par la commune, intermédiation avec les prestataires de services ou appui direct en cas d'absence de ces prestataires, appui au montage des dossiers de financement de la commune. Il faut noter que le maître d'œuvre reste la commune

représentée par le maire, pour laquelle le CCC n'intervient que sur demande expresse ;

2. La gestion des programmes d'appui aux collectivités : gestion du programme national d'appui, intermédiation avec les partenaires, appui à la programmation et à la budgétisation ;
3. L'animation du dispositif d'appui technique : constitution, en relation avec d'autres CCC, d'un réseau de prestataires techniques, (dont les plus capables sont recommandés aux maîtres d'ouvrage), animations du Comité d'orientation local des appuis techniques.

Les opérateurs CCC sont des structures temporaires qui doivent disparaître après trois ans, terme jugé suffisant pour l'accompagnement des jeunes communes dans l'acquisition des compétences pour la maîtrise de gestion de leur développement. Une convention de collaboration lie l'opérateur CCC aux collectivités adhérentes. L'opérateur informe régulièrement les Délégués du gouvernement de ses activités.

2° La loi n° 0042 du 7 juillet 2000 porte création de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT), qui est un Établissement public national à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Sa mission consiste, d'une part à gérer les subventions destinées aux investissements des collectivités territoriales et d'autre part, à garantir les prêts contractés par ces collectivités. L'ANICT est aussi chargée, entre autres, d'assurer la péréquation entre les différents budgets des communes. En plus de la dotation initiale de l'État, l'ANICT peut avoir des ressources d'origine variée :

État, Partenaires au développement, produits de placement, dons, legs... Des collectivités territoriales contribuent au fonctionnement de l'Agence, et apportent une contrepartie financière aux financements accordés par l'Agence¹¹.

En plus de ce programme direct d'appui aux collectivités territoriales, un autre programme, non moins indispensable est en cours de négociation, avec le FAC : il s'agit d'un financement d'appui au fonctionnement de l'Administration générale (hauts-commissariats et délégués), qui, comme souligné antérieurement, ne dispose que de moyens dérisoires pour assurer sa tutelle aux collectivités décentralisées.

Source : Tall E-H O. & Al. (2002:31).

S'appuyant largement sur le code domanial et foncier et sur les autres lois et décrets de la décentralisation, ces textes réglementaires définissent et répartissent ce qui touche les ressources forestières, faunique et halieutiques, le domaine national, en domaines de l'État, domaines des collectivités territoriales décentralisées et

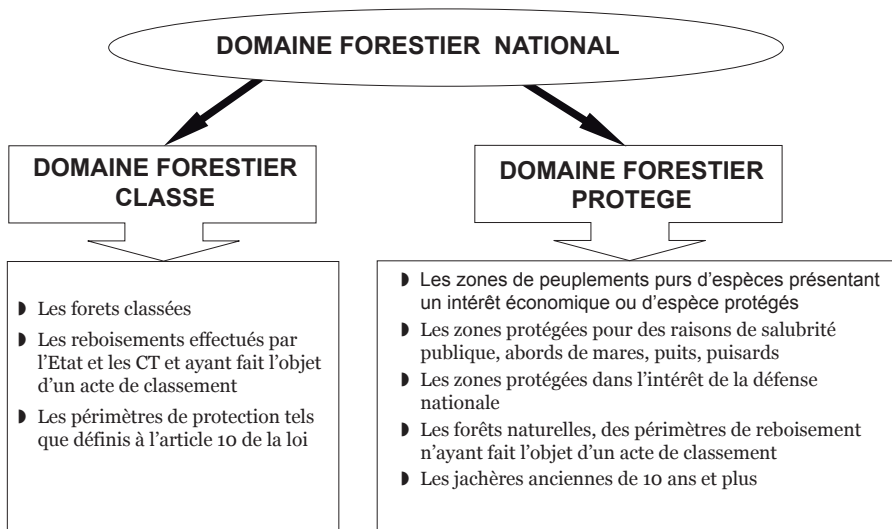
domaines des particuliers. Ils définissent également les principes généraux de la gestion et de l'exploitation de la ressource en énonçant les mesures de protection et de conservation ainsi que les modalités et conditions d'exercice des droits d'usage (défrichement, chasse, pêche, commercialisation etc.). Les décrets d'application s'y référant précisent les conditions de classement et de déclassement des réserves¹², la composition et le fonctionnement des conseils de gestion¹³ ou fixent les conditions d'exercice des droits conférés par des titres d'exploitation ou d'usage¹⁴.

La loi n° 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestière, conformément au CDF répartit le domaine forestier national en :

- Domaine forestier de l'État ;
- Domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées ;
- Domaine forestier des particuliers.

L'État, la collectivité territoriale décentralisée et les particuliers sont astreints à prendre des mesures de protection des ressources forestières chacun dans son domaine. La délivrance des titres d'exploitation des produits forestiers est faite par l'autorité compétente dont relève le lieu d'exploitation. Aussi le domaine forestier national est-il composé de domaine forestier classé et domaine forestier protégé.

Figure 6 :



Source : World Vision (2007). Rapport final de l'Atelier sur la gestion participative des ressources naturelles agro-sylvo-pastorales, Bla, 28 au 29 juin.

La décentralisation : un instrument de développement et/ou de renforcement de l'individualisme ?

L'ON, l'équation du développement et de l'extension des aménagements

Selon les officiels de l'ON, cette entreprise est un pionnier en matière de décentralisation. Selon eux, l'ON décentralisait déjà en mettant en œuvre le contrat plan, qui représentait une première étape en attendant de trouver une structure de gestion efficace et bon marché. Aux termes du contrat plan, la gérance des terres irriguées était confiée à l'ON. Depuis la restructuration, l'ON se divise en six zones de production qui sont : Massina, Niono, M'Bewani, Molodo, N'Débougou et Kroumari. Les zones de production sont « chargées de la mise en œuvre des activités ayant fait l'objet de plan et de programmes approuvés par le conseil d'administration »¹⁵. Jouissant de l'autonomie de gestion, elles sont compétentes pour la perception directe des redevances d'eau et son utilisation pour les besoins d'entretien du réseau secondaire et la couverture des frais généraux de la zone et du siège.

Chaque zone a une direction divisée en trois services :

1. Les services gestion de l'eau s'occupent de l'irrigation et du drainage ;
2. Les services conseil rural ont une mission d'appui conseil auprès des producteurs et de leurs organisations ;
3. Le service administratif et financier assure les tâches de gestion administrative et financière.

Dans le cadre du foncier et de la décentralisation territoriale, le décret de gérance prévoit que l'ON pourra confier par convention aux communes certaines fonctions de gestion des terres¹⁶. Dans le décret de gérance, il est reconnu aux occupants des terres des indemnités de déguerpissement lors de l'immatriculation des terres¹⁷. Sur les terres affectées, l'État a reconnu les droits coutumiers. Les opérations d'immatriculation sont à la charge de l'État et non de l'ON. Sur ces terres aménagées, les collectivités territoriales pourront se constituer des domaines suite à une convention passée avec l'Office du Niger. Malgré ces pouvoirs organisés, selon Traore (2008), l'Office du Niger connaît de graves difficultés de gestion foncière imbriquant des choix politiques peu perceptibles par les populations et des questions de développement des zones aménagées.

Le système de gestion des ressources en eau

À l'Office du Niger, il y a quatre acteurs principaux : l'État/(les bailleurs de fonds), l'Office du Niger, les communes et les agriculteurs.

Dans la région de l'Office du Niger, existent deux catégories de ressources en eau : l'eau du barrage de Markala drainée vers les parcelles irriguées et celle des forages faits par les différents partenaires de développement. La deuxième catégorie

est gérée par la mairie¹⁸ et les populations elles-mêmes, tandis que la première catégorie est gérée par l'Office du Niger, car les terres et l'eau qui les alimente sont aménagées par lui et lui appartiennent de surcroît. Les réseaux d'irrigation de l'Office sont divisés en réseaux primaires (le canal de Massina, le canal du Poste Ongoiba et le canal du Sahel), secondaires, tertiaires et quaternaires. Les réseaux primaires sont entretenus par l'État. Chaque année, un programme d'entretien est élaboré par le Service d'entretien du réseau primaire (SERP) pour une bonne alimentation des réseaux secondaires. Les réseaux secondaires d'irrigation et de drainage sont pris en charge par l'Office du Niger. Les réseaux tertiaires sont exploités et entretenus par les paysans. Une structure appelée Organisation de l'entretien du réseau tertiaire (ORT) a été créée pour l'entretien des arrosoirs. Ces ORT sont à leurs débuts (deux ans d'existence) et il est difficile de les évaluer pour le moment.

À l'égard du financement de l'entretien des réseaux primaires, le compte État est insuffisant. Une partie des redevances (50 %) est donc utilisée pour compléter le compte État. L'Office du Niger est donc le gestionnaire principal des espaces irrigués. Les trois services (gestion eau, le conseil rural et le financier) de chaque zone s'occupent du suivi et de l'évaluation des activités. C'est parce que les paysans gèrent mal les parcelles et l'eau que des Comités paritaires de gestion des terres (CPGT) et des Comités paritaires de gestion des fonds d'entretien du réseau secondaire (CPGFERS) ont été créés dans les différentes zones. Ces comités de gestion sont composés par des agents de l'administration de l'Office, des délégués¹⁹ et des représentants des paysans qui sont élus par eux-mêmes, des villages aux casiers. Chaque casier a deux représentants aux comités. Ces comités proposent un programme annuel d'entretien des réseaux. Ces programmes sont analysés, approuvés et entérinés par le conseil d'administration. Une fois que les programmes sont approuvés, les comités et l'ON se chargent de la bonne gestion des ressources. Selon un responsable technique de l'ON, « c'est dire que les paysans, à travers leurs représentants élus par eux-mêmes, participent à toutes les étapes jusqu'à l'établissement du bilan d'entretien des réseaux. Ils sont aussi informés du montant du dernier fonds d'entretien ». L'ON octroie des contrats d'exploitation aux paysans qui doivent s'acquitter annuellement des redevances d'eau²⁰.

Le processus de développement et de privatisation à l'ON :

Pour les représentants des associations paysannes, vu le danger que courent les exploitations agricoles familiales, une implication de l'État dans la politique du développement de l'Office serait nécessaire. Selon, eux, la dynamisation des exploitations familiales de l'ON ne peut aboutir sans l'implication réelle et profonde des organisations paysannes dans la gestion de l'Office. À terme, les paysans, à travers leurs organisations représentatives, voudraient la cogestion paritaire de l'ON avec l'État (Boly 2008).

Vers la participation accrue des populations au processus du développement

À côté des différents modes d'association de la population rurale que nous avons analysés dans les chapitres précédents, on assiste de plus en plus, au Mali en général et à l'ON en particulier, à la participation des populations à travers les différentes politiques du gouvernement à des travaux d'infrastructures rurales irriguées. Avant d'aborder ces aspects, nous examinerons la situation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Les transferts de compétences État-collectivités territoriales

Traoré (2008) a effectué un travail remarquable sur cette question de transfert des compétences. Selon lui, il aura fallu plus de quatorze ans pour amorcer le processus des transferts. À cet effet, une commission interministérielle de transferts des compétences logée au ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales a été créée. Le début des travaux a permis de comprendre réellement les mécanismes, les résistances et les contraintes liées au processus de transfert. Pour le moment, des transferts en matière de santé, d'éducation et d'hydraulique sont en cours. Ce sont le décret n° 02-314/P-RM du 4 juin 2002 pour la santé ; le décret n° 02-313/P-RM du 4 juin 2002 pour l'éducation et celui n° 02-315/P-RM du 4 juin 2002 pour l'hydraulique qui ont amorcé le processus. Mais les compétences transférées diffèrent selon les collectivités territoriales. Pendant qu'elles réservent au fond une place importante aux infrastructures collectives comme les écoles, la santé, les parcs de bétail, les marchés etc., elles confèrent à des collectivités des pouvoirs autonomes de gestion dans les matières transférées.

Par ailleurs, l'institutionnalisation de l'intercommunalité à travers la coopération entre les collectivités du même genre comme les communes, permet de mettre en synergie des moyens, des intelligences pour bien gérer des questions complexes ou difficiles. Ainsi, le processus de décentralisation amorcé en 1992 avec les premiers textes relatifs aux collectivités territoriales, connaîtra une accélération avec la nouvelle loi d'orientation agricole (LOA). Ce texte de loi vient renforcer et clarifier les compétences partagées de l'État avec les collectivités territoriales dans le domaine agricole. La création d'un FNDA (Fonds national de développement agricole) (LOA art. 121) s'insère parfaitement dans l'appui que l'État doit apporter aux collectivités territoriales. Dans le même ordre, l'État prévoit d'accorder des dons, legs et des subventions aux exploitants agricoles et à leurs organisations pour leur permettre d'accéder à des services agricoles de base, comme la recherche et le conseil agricole adaptés à leurs besoins (*ibid.*). Par ailleurs, un Fonds national des risques et des calamités agricoles (FNRCA) a aussi été créé (*ibid.* Art. 58).

La loi d'orientation agricole constitue ainsi un cadre d'action de concertation de l'État avec les collectivités territoriales, les organisations paysannes et le secteur

privé en matière agricole. Cette indispensable implication des uns et des autres, affirmée par le législateur, signifie l'existence de responsabilité partagée dans le cadre d'actions concertées (Traoré 2008). Par ailleurs, depuis longtemps, au-delà des politiques de l'État, les populations rurales, à travers des associations et des ONG, ont toujours été impliquées dans l'aménagement du territoire et l'organisation des activités rurales dans les campagnes.

Une participation accrue de la population

Les populations se préoccupent de plus en plus de leurs terroirs et participent de plus en plus au développement de leurs collectivités territoriales.

A La participation des populations à la réalisation d'infrastructures

Sur la base de ce que nous avons vu dans les deux chapitres précédents, la participation des populations à la réalisation d'infrastructures et d'équipements collectifs est très ancienne au Mali. Dans un premier temps, il s'agissait de « travaux forcés » pendant la période coloniale, comme lors de la construction du barrage de Markala. Dans un deuxième temps, ce fut la participation au lendemain de l'indépendance, qui était qualifiée à l'époque « d'investissement humain ». La différence avec la première est qu'elle était plus volontaire, même si on pouvait retrouver des aspects coercitifs dans l'organisation et l'exécution des chantiers de l'époque : la route de Guinée, ou encore les champs collectifs généralisés à travers le pays. Pendant les années 1970, ce sont les chantiers dits de « Haute intensité en main-d'œuvre » (HIMO) qui ont pris la relève, sous l'égide des services techniques des ministères chargés du Plan et ont continué, avec plus ou moins de succès, jusqu'aux années 1980.

Ce n'est que dans les années 1980 que la participation villageoise à l'aménagement des terres irriguées s'est effectivement développée à partir de deux grands foyers :

- Le premier est constitué par les périmètres de submersion contrôlée et les PPIV du Nord, comme réponse aux aléas de la sécheresse et à l'insécurité alimentaire dans le cadre d'un Programme d'urgence et de reconversion de l'aide humanitaire de la communauté internationale en aide-projet.
- Le deuxième est constitué par les casiers aménagés de l'Office du Niger, dont le programme de réhabilitation, après de fortes sensibilisations et concertations internationales, a démarré avec le projet ARPON²¹ (Tall 2002:35).

À l'Office du Niger à cause de l'insuffisance des terres irriguées, les paysans ont recours à des aménagements souvent sommaires dans les hors-casiers. Cette pratique est courante à l'ON depuis longtemps. Mais la pratique récente des aménagements hors casiers constitue une solution partielle à la crise aiguë et

permanente des terres irriguées due au développement croissant de la population flottante riveraine des aménagements, ainsi qu'à la baisse continue des superficies attribuées à chaque famille, à cause de l'augmentation naturelle des exploitations déjà installées en irrigation. Aux aménagements spontanés, faits essentiellement grâce à l'investissement physique des villageois, ont succédé des aménagements réalisés après étude et supervision et financés en prestations de service de l'ON aux villageois.

Par ailleurs, en dehors de ces aménagements hors casiers, c'est à partir de 1984 que le projet ARPON, a intégré au modèle d'aménagement de l'ON des éléments significatifs de participation des bénéficiaires sous forme de travail physique aux travaux de réhabilitation des casiers anciennement aménagés. Dans les casiers réhabilités du projet ARPON, le préplanage/surfaçage a été uniquement effectué aux endroits des buttes, des sols accidentés et de forte contre-pente. La finition et les digues de compartimentage ont été faites par les paysans eux-mêmes. Depuis 1996, le degré de participation des bénéficiaires aux travaux d'aménagement ne cesse de progresser, ce qui aboutit aujourd'hui à la règle de participation minimale consistant, pour le bénéficiaire, à prendre en charge le coût en nature et/ou en espèce non seulement de l'aménagement quaternaire, mais de plus en plus, de l'aménagement tertiaire.

L'étape actuelle, selon Tall (2002), est une intégration par transformation des hors-casiers en casiers aménagés dans le cadre du programme d'extension des terres irriguées de l'Office. Les expériences qui ont été menées à Bewani montrent qu'il est possible d'améliorer des domaines pour le niveau actuel de participation exigé. Elles aboutissent à un aménagement de qualité. La participation accrue des bénéficiaires aux coûts d'aménagement et l'après-réalisation de l'entretien des périmètres nous amènent, en même temps qu'au problème de la viabilité des petites exploitations créées, à celui du statut de ces terres du point de vue de l'appropriation. Toujours selon Tall, l'approche de réhabilitation progressive, avec la participation des exploitants des casiers de l'ON, a permis de doubler les rendements, qui sont passés de 2 à 4 t/ha environ en culture d'hivernage grâce aux mesures correctives prises au fur et à mesure sur le plan technique c'est-à-dire sur le plan de l'efficacité du réaménagement, et aussi, sur le plan de l'exploitation intensive²².

La participation paysanne à la réalisation des aménagements a beaucoup évolué aujourd'hui en zone Office du Niger. En plus du planage et des compartimentages des diguettes (parcellaire), ce sont même les creusements des arroseurs et des drains (tertiaire) qui sont exécutés par les paysans. Pour les réaménagements, qui viennent d'être financés, de Sokolo et Molodo, la participation financière minimale prévue pour les futurs bénéficiaires est de l'ordre de 110 000 F CFA/ha. Le niveau de participation ainsi atteint, qui n'était que prôné il y a quelques années, est devenu actuellement une règle incontournable pour la poursuite de la mise en œuvre du programme d'extension de l'Office du Niger (Tall 2002).

Le fait que le potentiel élevé de ressources en eau et en sols, la priorité de l'option de maîtrise totale de l'eau pour le développement agricole, soient aujourd'hui concrets, ainsi que la décentralisation, qui ouvre des possibilités énormes à la responsabilité et aux initiatives locales, ont permis de faire de la participation accrue des bénéficiaires le principe directeur de l'appropriation des interventions dans la nouvelle politique d'investissement définie par la Stratégie nationale de développement de l'irrigation (SNDI). La participation significative des bénéficiaires aux coûts d'investissements devrait cependant être en harmonie avec les capacités d'autofinancement des exploitants et des communautés concernées, qui devront toujours continuer à bénéficier du soutien de l'État, pour la prise en charge par celui-ci « des infrastructures d'intérêt général », dont le coût est excessif pour les exploitants concernés. Pour la répartition des charges des investissements des périmètres irrigués entre l'État et les bénéficiaires, dans le document de la SNDI, trois cas de figure sont distinctement prévus :

- Les périmètres communautaires réalisés seulement à la demande des bénéficiaires : l'État se charge d'aménager les réseaux primaires, secondaires, et tertiaires ainsi que les travaux de dessouchage et planage difficiles. Les bénéficiaires se chargent du parcellaire, ainsi qu'éventuellement du remboursement d'une fraction des coûts d'aménagement.
- Les périmètres privés : les coûts d'aménagements sont supportés par l'État et les entrepreneurs privés, promoteurs. En général l'État supportera les coûts de réalisation des infrastructures primaires, dont tout ou partie sera remboursé par le promoteur.
- Les périmètres en location-vente : aménagés totalement par l'État, et rétrocédés à des catégories particulières de promoteurs sans assise financière, en contrepartie du paiement d'un loyer en recouvrement partiel des investissements réalisés.

Le Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) et la Stratégie nationale de développement de l'irrigation (SNDI)

La stratégie nationale de développement de l'irrigation s'inscrit bien dans le cadre des autres politiques et stratégies du gouvernement et vise à établir la base d'un programme d'investissement durable à long terme dans le domaine de l'irrigation. Compte tenu de l'importance de l'enjeu, le gouvernement a entrepris la mise en place d'un vaste programme appelé Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) en coopération avec la Banque mondiale. La première phase de ce programme testera par des applications concrètes, la nouvelle politique d'investissement et les mécanismes de mise en place d'infrastructures d'irrigation viables : 1° par une participation de l'État au coût d'investissement des infrastructures (notamment primaires) ; 2° par un transfert des responsabilités de développement des infrastructures tertiaires et/ou secondaires aux opérateurs privés (paysans ou grands entrepreneurs) qui s'installent dans l'irrigation ; 3° par

un transfert total des responsabilités des coûts d'exploitation et d'entretien aux bénéficiaires.

Le PNIR testera la mise en place des trois catégories de promoteurs prévus dans le cadre de la nouvelle politique d'investissement :

- Pour les communautés villageoises, les superficies des périmètres à créer seront limitées à trente hectares, pour en faciliter la maîtrise locale. Ces périmètres ne seront développés qu'à la demande, avec une responsabilité contractuelle accrue des bénéficiaires à la conception, à l'aménagement, à l'entretien et à l'exploitation intensive et durable du périmètre. Des programmes conséquents de formation seront menés dans des domaines de la programmation, de la gestion, de l'entretien, de l'accès aux facteurs de production et aux marchés.

Les opérateurs privés impliqués dans les prestations de services en irrigué seront soutenus en vue d'améliorer leurs performances. La participation des exploitants villageois à ces projets de petite irrigation communautaire est cependant limitée aux travaux manuels de construction de l'infrastructure tertiaire et de planage du parcellaire, l'exploitation procurant peu ou pas de marge d'autofinancement après l'autoconsommation et la prise en charge des frais d'exploitation et d'amortissement, des groupes motopompes, périmètres de location-vente, destinés à des catégories spécifiques de candidats-promoteurs sans assise financière initiale, seront entièrement aménagés par l'État. Les exploitants remplissant les critères, qui seront installés sur ces périmètres rembourseront les coûts d'investissements des infrastructures secondaires et tertiaires préfinancées par l'État moyennant le paiement d'un loyer annuel dont les recettes alimenteront un Fonds national d'aménagements agricoles qui sera créé. L'objectif de ce Fonds sera de permettre de réaliser de nouveaux aménagements, de venir en complément des ressources des bailleurs de fonds destinées à l'irrigation. Il pourrait être alimenté par plusieurs autres sources : emprunt national, taxes foncières des périmètres privés, une partie des redevances des périmètres communautaires, etc.

- Pour les investisseurs privés qui disposent de ressources suffisantes personnelles ou bancaires et qui veulent s'installer sur des terres irrigables en zone Office du Niger, les coûts d'aménagement seront endurés par l'État, pour ce qui est de l'infrastructure primaire, et sur leurs ressources propres en ce qui concerne les infrastructures secondaire et tertiaire et le planage.
- Pour les périmètres de location-vente et ceux des investisseurs privés, des modes d'appropriation sont déjà envisagés :

Les locations-ventes : les acquéreurs pourront bénéficier d'un titre de propriété intégrale de leur terrain dès qu'ils auront assuré le remboursement total des frais de loyers dus à l'État.

Les entrepreneurs privés : c'est la formule de bail avec promesse de vente qui est en cours d'instruction, notamment par l'Arrêté ministériel

de mise en application du Décret de gérance de l'ON, qui inclut déjà dans ses dispositions la possibilité de baux emphytéotiques et ordinaires comme mode de faire-valoir. Dans ce cas, le bailleur donnerait au preneur un titre définitif de propriété dès que ce dernier réalisera, dans les délais conformes, les investissements contractuels prévus dans le contrat de bail²³.

La gestion décentralisée des ressources et l'intercommunalité

Dans la gestion des territoires des collectivités locales, au-delà de la délimitation qui peut réveiller des conflits latents, surtout dans des communes où le découpage communal a été musclé, l'enjeu principal réside dans la cogestion (ou du moins la délégation) de certains pouvoirs devant impliquer les collectivités et les organisations professionnelles de producteurs, auxquelles a été conférée, depuis les années 1990, une capacité à s'organiser en tant que responsables de leur propre développement.

Dans la situation actuelle, la gestion foncière parapublique ne porte ses fruits que dans le grand périmètre de l'Office du Niger, où les exploitants, avant même la généralisation du « Permis d'exploitation agricole », semblent bénéficier d'une sécurité foncière élevée permettant l'exploitation viagère des parcelles attribuées à la famille actuelle et sa descendance et/ou ses collatéraux reconnus, à condition de respecter les clauses d'intensification du cahier des charges et l'obligation de redevance hydraulique (Tall 2002).

La gestion des ressources agro-sylvo-pastorales est une gestion d'espaces voisins et complémentaires comportant des activités de production différentes exercées par des groupes de producteurs spécialisés. La gestion des ressources naturelles, l'accès à ces ressources et leur exploitation exigent, dans le contexte de la décentralisation, une démarche intercommunale, basée sur un système transparent de relations socio-économiques de gestion et d'utilisation de l'espace à des fins multiples.

Depuis son démarrage en 1997, avant même la mise en place des collectivités, le Projet d'appui au développement local (PADL) a expérimenté et testé la mise en place, aux échelons « communal » et « intercommunal », d'instances villageoises et locales qui, grâce à l'accompagnement du projet, ont acquis des compétences pour l'identification, la planification, le suivi de la réalisation et la gestion d'investissements de développement, avec la participation de l'ensemble des bénéficiaires. Ainsi, le PADL a mis en place et soutenu plusieurs ensembles intercommunaux répartis sur trois cercles entre Gourma Rharous et Ansongo. Dans la vallée et sur les deux rives du fleuve (Gourma et Haoussa), treize ensembles concernent vingt communes, dont la commune urbaine de Gao. Certains de ces ensembles relèvent de plusieurs communes, le découpage étant plus d'ordre socio-économique qu'administratif. Un Comité de suivi intercommunal (CSI), chargé

de la programmation et de la mise en œuvre des investissements intercommunaux (maîtrise d'ouvrage) et des Comités paritaires intercommunaux (CPI), chargés d'approuver les programmes et d'en décider le financement, ont été mis en place pour chaque ensemble intercommunal.

Ces réseaux d'instances locales, appuyés sur des prestataires locaux de services, sont déjà expérimentés en maîtrise d'ouvrage d'investissements communs ; ils constituent un atout pour les nouvelles collectivités territoriales et l'émergence du dispositif national d'appui technique et financier envisagé pour leur consolidation. Dans cette mobilisation des populations pour leurs propres entreprises, celles-ci ont déjà entamé l'apprentissage des compétences communales en matière de planification et de maîtrise d'ouvrage d'investissements communs. Les communes doivent profiter de ces capacités locales et, en concertation et en collaboration avec elles, chercher à exécuter leur mandat d'élus. Mais l'on se trouve déjà devant des situations de conflits où des maires, pour la mise en place de projets d'investissements, considèrent de leur seul ressort légal la planification des investissements, alors que les organisations villageoises (OP) ayant participé à l'expression des besoins et au montage des dossiers pensent qu'il s'agit plutôt d'un aboutissement de leurs affaires. Dans tous les cas, nous pensons que la maîtrise des ouvrages (d'infrastructures sociales ou socio-éducatives, ou d'équipements communautaires) et des investissements destinés à l'amélioration des conditions d'agriculture ou d'élevage – donc, à caractère associatif – doit être sous contrôle des communes ou des organisations de producteurs d'un village. Il est important, en cette phase d'apprentissage des collectivités territoriales, que s'installe un véritable jeu démocratique, basé sur le partenariat, les négociations, les arbitrages, la détermination consensuelle des priorités, etc. entre les communes et les communautés villageoises qui ont mis en place ces collectivités. Les institutions locales de résolution des conflits doivent être encouragées car le recours systématique à l'administration générale et/ou judiciaire a montré ses limites et contribué, dans de nombreux cas, à exacerber les crises. Il y va de la consolidation de l'assise des collectivités territoriales dans la gestion de leur mandat, et de leur développement économique et social. Au-delà des conflits provenant des coopérations entre les collectivités territoriales et les différentes institutions qui les composent, des conflits découlant des diverses formes de transaction se développent aussi bien dans les régions urbaines qu'à la campagne, même si l'évolution est relativement lente dans certaines régions.

Les politiques agricoles et la création des collectivités décentralisées ont favorisé la concurrence et l'apparition de transactions foncières monétarisées qui promeuvent l'esprit d'individualisme dans les grandes familles de certaines communes du pays.

Notes

1. La décentralisation adoptée dans la constitution de 1992 et mise progressivement en œuvre avec la création en 1997 de 682 communes rurales, les premières élections locales en 1999, puis en 2004 de nouvelles élections pour le renouvellement des équipes municipales dans 702 communes rurales et urbaines.
2. Article 97 de la Constitution de la III^e République du Mali.
3. *Ibid.* article 98.
4. Loi n° 02-006/ du 31 janvier 2002 portant code de l'eau.
5. Ces tests sont nombreux, nous nous bornerons à citer la loi n° 91-047 AN-RM du 23 février 1991 relative à la protection de l'environnement et du cadre de vie et son décret d'application.
6. Laménagement, l'organisation de l'espace et des ressources naturelles, y compris le foncier ; l'organisation des activités agropastorales ; le développement de l'hydraulique rurale et pastorale ; la conservation et gestion des ressources naturelles et de l'environnement ; la promotion des activités économiques dans les divers secteurs et sous-secteurs. (Voir Article 11 de la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales)
7. Décret n° 02-314/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales des niveaux communes et cercles en matière de santé.
8. Décret n° 02-313/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales en matière d'éducation.
9. Décret n° 02-315/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.
10. Des chantiers restent encore peu avancés dans les domaines de la gestion administrative des collectivités, des ressources naturelles et du développement économique.
11. Quand il s'agit de l'éducation ou de la santé, la commune ne paie pas de contrepartie. Quant aux autres secteurs de développement, les pourcentages des contreparties des communes se présentent comme suit : l'hydraulique : 3 % ; l'équipement marchand (la construction de marché) 10 % ; l'équipement structure (comme construction de mairie ou autre) 15 %, etc.
12. Le décret 96-010/P-RM pour les réserves piscicoles.
13. Le décret 97-057/P-RM pour les conseils de pêche.
14. Le décret 97-052/P-RM pour les titres de chasse.
15. *L'Office du Niger aujourd'hui*, p. 10.
16. Article 7 du décret de gérance de l'ON.
17. *Ibid.* Article 5.
18. Il faut noter que les communes sont une création récente et que, les terres appartenant à l'État et surtout à l'Office, les communes n'ont pas de terres ; c'est l'Office du Niger qui doit leur donner des terres, souvent avec l'approbation de l'État. Des terres reçues de l'Office, des permis d'occupation sont octroyés aux habitants par la mairie.
19. djibrilmale@hotmail.com ; momosarr85@live.fr
20. Nous analyserons ces contrats dans les sections suivantes.
21. Un appui de la Coopération hollandaise.
22. Suivi de mesures d'accompagnement : formations, fournitures de semences sélectionnées et d'équipements agricoles à crédit, etc.
23. Projet d'arrêté ministériel élaboré par le MDR.

