



# Investissements agricoles et acquisitions foncières au Mali : Tendances et études de cas

Moussa Djiré  
avec la collaboration d'Amadou Keita et Alfousseyni Diawara



# **Investissements agricoles et acquisitions foncières au Mali :**

## **Tendances et études de cas**

Moussa Djiré

avec la collaboration d'Amadou Keita et Alfousseyni Diawara

Première édition par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (Royaume-Uni) en 2012.

Copyright © Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED)

Tous droits réservés.

ISBN : 978-1-84369-889-0

ISSN : 2227-6610 (imprimé)

ISSN : 2227-9962 (en ligne)

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :

International Institute for Environment and Development

80-86 Gray's Inn Road

London WC1X 8NH, Royaume-Uni

Courriel : [newbooks@iied.org](mailto:newbooks@iied.org)

[www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs)

Numéro de commande IIED : 10037FIIED

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Djiré, M. avec la collaboration de Keita, A. et Diawara, A. (2012)

*Investissements agricoles et acquisitions foncières au Mali : Tendances et études de cas.* IIED/GERSDA, Londres/Bamako.

Photo de couverture : Une jeune fille devant un panneau représentant la zone de l'Office du Niger au Mali © Sven Torfinn | Panos

Cartographie : C. D'Alton

Conception : Smith+Bell ([www.smithplusbell.com](http://www.smithplusbell.com))

Impression : Park Communications ([www.parkcom.co.uk](http://www.parkcom.co.uk)). Imprimé avec des encres à base d'huile végétale sur Chorus Lux, un papier au label FSC blanchi grâce à un processus exempt de composé chloré.

## Table des matières

Remerciements.....	ii
À propos des auteurs.....	iii
Sigles et acronymes.....	iv
Résumé.....	1
1. Introduction.....	8
2. Le contexte national.....	11
2.1 Un pays doté d'un important potentiel agricole mais confronté à des difficultés de financement.....	11
2.2 Un système de tenure foncière hybride.....	15
2.3 Des mesures pour promouvoir les investissements et réglementer leurs impacts sociaux et environnementaux.....	24
3. Tendances des investissements agricoles privés et des acquisitions foncières à grande échelle.....	28
3.1 Une longue tradition « d'accaparement des terres » par les élites urbaines.....	28
3.2 Un processus qui s'est amplifié et diversifié depuis 2005.....	29
3.3 Un cadre juridique et institutionnel menacé par les pratiques actuelles.....	38
4. Études de cas portant sur des modèles d'investissement inclusifs.....	48
4.1 Le Projet Sucrier de Markala : un partenariat public-privé-communauté.....	49
4.2 Un partenariat privé-communauté : le cas de Mali Biocarburant SA.....	66
5. Conclusion.....	75
Références.....	80

## Remerciements

Ces recherches ont été commanditées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour contribuer à la publication de la FAO intitulée « Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture »<sup>1</sup>. UK aid du Gouvernement britannique a financé la publication du présent rapport. Moussa Djiré a dirigé ce rapport ; Amadou Keita a contribué aux travaux de terrain dans l'Office du Niger, tandis qu'Alfousseyni Diawara a participé aux recherches dans la région de Koulikoro. Les auteurs remercient Lorenzo Cotula de l'IIED pour ses commentaires sur des versions antérieures et pour sa très précieuse contribution à la préparation et la finalisation du rapport ; Perrine Burnod du CIRAD et Pascal Liu de la FAO, pour leurs nombreux commentaires et leurs suggestions sur une version antérieure du rapport ; les chefs d'équipe et responsables de l'ULSPP à Koulikoro, pour avoir facilité les recherches sur le terrain ; Hugo Verkuijl, Directeur de MBSA et Nick Morris, Directeur de la région du nord (Mali) chez Illovo Sugar Limited, pour leurs commentaires sur une version antérieure de ce rapport ; et les nombreuses personnes ressources et responsables des organisations qu'ils ont rencontrés à Ségou, dans la région de l'Office du Niger et dans la région de Koulikoro et sans lesquels ces recherches n'auraient pu avoir lieu. Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de la FAO ou du Gouvernement britannique.

---

1. Disponible sur : [www.fao.org/economic/est/publications/trends](http://www.fao.org/economic/est/publications/trends)

## À propos des auteurs

**Moussa Djiré** est Maître de conférences à la Faculté de Droit Public de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (Mali). Détenteur d'un doctorat en relations internationales et politique extérieure, il s'est spécialisé dans les questions ayant trait au foncier, à la gestion des ressources naturelles et au développement local. Il est le coordinateur régional du projet « Sécurisation des droits fonciers en Afrique de l'Ouest ».

**Amadou Keita** est docteur en droit et en science politique. Il est actuellement le doyen de la Faculté de Droit Public de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (Mali) et le coordinateur général du Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA) à Bamako (Mali).

**Alfousseyni Diawara** détient un doctorat en droit criminel. Il est chercheur et maître assistant à la Faculté de Droit Privé de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (Mali), où il est chargé des cours de droit civil, droit judiciaire privé et procédure pénale. Il travaille également pour le projet « Sécurisation des droits fonciers en Afrique de l'Ouest ».

## Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
AMADER	Agence Malienne pour le Développement de l'Énergie Domestique et l'Électrification Rurale
ANADEB	Agence Nationale pour le Développement des Biocarburants
AN-RM	Assemblée Nationale de la République du Mali
API	Agence pour la promotion des investissements
BAD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CDF	Code Domanial et Foncier
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CPI	Conseil présidentiel pour l'investissement
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
EGF	États Généraux du Foncier
EIES	Étude d'impact environnemental et social
EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
EUR	Euro
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FED	Fonds européen de développement
GERSDA	Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué
ha	Hectare
IDH	Indice de développement humain
IGHL	Illovo Group Holdings Limited
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen (Institut Royal des Tropiques), Pays-Bas
LOA	Loi d'Orientation Agricole
M3 SA	Moulin Moderne du Mali SA
MBSA	Mali Biocarburant SA
MCA	Millennium Challenge Account
MEDIZON	Ministère Délégué auprès du Premier Ministre, chargé du Développement Intégré de la Zone de l'Office du Niger
MW	Mégawatt
ON	Office du Niger
ONG	Organisation non gouvernementale
OPIB	Office des Périmètres Irrigués de Baguineda
PAP	Populations affectées par le projet
PAR	Plan d'action de réinstallation
PEA	Permis d'exploitation agricole
PGES	Plan de gestion environnementale et sociale
PIB	Produit intérieur brut

---

PNIR	Programme national d'investissements ruraux
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
P-RM	Présidence de la République du Mali
PRP	Programme de réduction de la pauvreté
PSM	Projet Sucrier de Markala
PTF	Partenaire technique et financier
SAIL	Schaffer & Associates International LLC
SDDR	Schéma Directeur du Développement Rural
SDDZON	Schéma Directeur de Développement de la Zone de l'Office du Niger
SEDIZON	Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre, chargé du Développement Intégré de la Zone de l'Office du Niger
SoSuMar	Société Sucrière de Markala
SUKALA	Société Sucrière du Kala Supérieur
TFT	Trees For Travel
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ULSPP	Union Locale des Sociétés Coopératives de Producteurs de Pourghère
USAID	Agence de développement international des États-Unis
USD	Dollar des États-Unis





## Résumé

### À propos de l'étude

Ce rapport aborde les tendances, les moteurs, les cadres juridiques, ainsi que des études de cas portant sur les investissements agricoles au Mali. Il s'inscrit dans le contexte d'une recherche plus vaste qui englobe des rapports nationaux concernant l'Afrique du Sud, le Cambodge, le Ghana, la Malaisie, le Mali, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie. Dans chacun de ces pays, la recherche se penche sur des études de cas de différents investissements agricoles. Elle a pour objet de recueillir des données sur différents modèles de montage des investissements agricoles, en mettant l'accent sur ceux qui semblent prometteurs pour l'inclusion des communautés et des producteurs locaux. Ces modèles vont de différents types de co-entreprises avec les exploitants locaux à divers accords contractuels en passant par la mise en valeur de plantations existantes.

La question des investissements agricoles impliquant l'acquisition de droits de propriété ou d'exploitation sur de vastes étendues de terres dans les pays en développement a fait l'objet de nombreux débats. Si les investissements privés sont jugés nécessaires, la tendance récemment observée en faveur d'acquisitions à grande échelle soulève cependant d'importantes questions d'ordre social, économique et environnemental. De nombreux acteurs et observateurs déclarent redouter que ces nouvelles tendances n'accroissent l'insécurité foncière et la marginalisation économique des petits producteurs locaux. De ce fait, ils plaident pour des modèles d'investissement plus inclusifs qui font participer ces derniers à la production et au partage des bénéfices ou qui les mobilisent dans des activités connexes qui leur donnent l'occasion de minimiser les risques et de maximiser les avantages offerts par l'investissement agricole. Cette étude répond à un besoin de tester ces concepts théoriques avec des études de cas empiriques. Le rapport analyse le contexte dans lequel interviennent les investissements agricoles, notamment par rapport au cadre politique du Mali régissant l'affectation des sols et la tenure foncière et vis-à-vis de la situation économique des petits producteurs locaux ; il analyse les tendances récentes des investissements agricoles et des acquisitions foncières au Mali ; il se penche sur la structure et la mise en œuvre des différents modèles d'entreprises, en mettant l'accent sur le cas spécifique de deux projets d'investissement ; et il formule des conclusions et des façons possibles d'aller de l'avant. Les deux études de cas abordent deux initiatives récentes d'investissements agricoles : un projet de production de biodiesel géré par Mali Biocarburant SA (MBSA) dans la région de Koulikoro, qui constitue un exemple d'investissement agricole qui n'implique pas d'acquisition foncière et qui a fait de l'inclusion des petits producteurs l'un des piliers centraux de son modèle d'entreprise ; et une plantation de canne à sucre et son usine de transformation

gérées par la Société Sucrière de Markala (SoSuMar) dans la zone de l'Office du Niger (ON) du Mali, qui se trouve dans la région de Ségou. Cette seconde étude de cas donne un exemple de partenariat public-privé-communautaire.

Le rapport s'appuie sur un examen de la littérature et des témoignages documentaires, y compris plusieurs contrats d'investissements agricoles, sur des entretiens avec des informateurs clés et sur des travaux de terrain basés sur des interviews qualitatives semi-structurées. Des entretiens avec des personnes ressources basées à Bamako ont permis d'encadrer l'analyse et de recueillir des données sur les deux études de cas. Parmi les personnes ressources figuraient des chercheurs, des agents des services publics et semi-publics et des employés du secteur privé. Les travaux de terrain se sont axés sur les deux études de cas ; ils ont été menés en mai 2011 dans la région de Koulikoro et dans la zone de l'ON. Au cours des visites de terrain, des entretiens collectifs et individuels ont été menés avec les différentes parties prenantes, y compris les investisseurs, les producteurs locaux, l'administration publique, les services techniques et les organismes de financement.

## **Contexte national des investissements agricoles au Mali**

Le Mali recèle des potentialités énormes en termes de production agricole, sylvicole et pastorale. Confronté à d'importantes difficultés pour mobiliser les ressources requises pour financer une stratégie ambitieuse de modernisation agricole, le gouvernement malien a déployé des efforts concertés pour attirer des investisseurs privés et surtout étrangers dans l'agriculture. Toutefois, la vague d'investissements agricoles à grande échelle qui a suivi a déferlé dans un contexte national qui semble encore mal préparé pour garantir une optimisation des avantages et une bonne gestion des risques. Ainsi, la législation adoptée pour gérer les impacts sociaux et environnementaux des investissements à grande échelle s'est heurtée à d'importants problèmes de mise en œuvre.

Enfin et surtout, la récente vague d'acquisitions foncières à grande échelle en vue d'investissements agricoles s'est déroulée dans un contexte de tenure foncière caractérisée par un conflit croissant et par des soucis majeurs de gouvernance. Au Mali, la tenure foncière est régie par deux systèmes principaux : le système formel, de droit écrit, établi par l'État ; et les systèmes coutumiers, qui sont les plus répandus en milieu rural mais diffèrent d'un lieu à un autre. Il existe des passerelles entre les deux systèmes, par exemple lorsque les détenteurs ou acquéreurs de droits coutumiers veulent s'engager dans des procédures de formalisation en vertu de la législation nationale.

Malgré les efforts de la législation nationale pour prendre en compte la diversité des cas de figures et des modes de tenure foncière, nombre de ses dispositions sont encore incomplètes, inefficaces et peu adaptées aux réalités socio-économiques locales, notamment dans le monde rural. Certaines dispositions des textes en vigueur sont tellement ambiguës qu'elles sèment la confusion et sont sources de

conflits et d'abus, donc d'insécurité foncière et, partant, de mauvaise gouvernance foncière.

Sur le terrain, de multiples pressions exacerbent la concurrence sur les terres de haute valeur et accroissent la fréquence et l'intensité des conflits fonciers entre les communautés et l'État, mais aussi entre les différentes communautés. Ces pressions ont également une incidence négative sur la qualité de la gouvernance foncière et créent des conditions favorables à la spéculation foncière et à la corruption, aux abus de toutes sortes et à l'insécurité foncière pour les groupes les plus défavorisés.

### **Tendances récentes des investissements agricoles**

Si la récente vague d'acquisitions foncières affecte la totalité du territoire malien, le nombre et la taille des investissements et des acquisitions varient sensiblement d'une région à une autre. En l'absence d'informations exhaustives sur la situation dans l'ensemble du territoire national, l'analyse des tendances s'est centrée sur la zone de l'ON où se trouvent les cas les plus emblématiques. L'ON abrite une part importante du potentiel d'irrigation du Mali et il est jugé avoir attiré un intérêt particulièrement vif des investisseurs.

Compte tenu de la diversité des types d'investissements et d'exploitations que l'on trouve dans l'ON, il apparaît comme un laboratoire où sont testés différents modes de tenures et comme un vivier pour la future politique foncière du pays. On y relève deux grandes catégories d'investissement agricole, ayant chacune plusieurs sous-catégories : premièrement, les investissements publics réalisés par l'État avec ou sans le soutien des agences de bailleurs de fonds ; deuxièmement, des investissements privés réalisés par de grands investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, avec ou sans participation de l'État ainsi que les investissements privés réalisés par les petits investisseurs privés ou des groupements d'exploitants.

Jusqu'à récemment, tous les aménagements dans la zone de l'ON étaient financés par les deniers publics. Suite à la crise alimentaire et financière mondiale et au regain d'intérêt qu'elle a suscité pour les investissements agricoles privés ainsi qu'à l'engouement en faveur des biocarburants, l'ON est devenu la cible privilégiée des investissements privés. Sur la période 2004-2009, 871 267 ha ont été attribués à des projets d'investissement et la cadence s'est accélérée après 2007. Ces attributions ont été faites soit par l'ON soit par l'État central, principalement à de grands investisseurs, sous forme d'attributions définitives (50 419 ha) ou provisoires (820 848 ha). Elles couvrent une superficie qui fait presque dix fois la taille des projets d'irrigation aménagés depuis la création de l'ON à l'époque coloniale.

Il y a une grande diversité de portes d'entrée institutionnelles (l'autorité qui négocie les contrats, par exemple) et une multiplicité de formes et de contenus des contrats conclus entre les investisseurs et l'État. Des décalages manifestes entre la législation et la pratique dans le processus de mise en œuvre des dispositions contractuelles ont également été documentés. D'une manière générale, les

obligations légales relatives à la gestion des impacts sociaux et environnementaux des projets d'investissement sont souvent contournées ou peu respectées. Les lettres d'accord de principe et même les baux fonciers sont distribués sans la moindre planification stratégique. La taille de certaines attributions foncières, face à l'étroitesse des superficies voisines attribuées aux exploitants familiaux, soulève de graves problèmes d'équité.

Les défis de gouvernance foncière soulevés par ces dynamiques ont été reconnus dans une certaine mesure par l'ON et par le gouvernement. Cela peut se voir dans la création récente d'un nouveau Secrétariat d'État, rattaché au bureau du Premier Ministre au développement intégré de la zone de l'Office du Niger (SEDIZON). Cela se reflète aussi dans le lancement de la révision du décret de gérance de l'ON et dans la résiliation d'un certain nombre de lettres d'accord de principe lorsque les investisseurs ont manqué à leur obligation de réaliser des études de faisabilité dans les délais impartis.

Outre ces développements récents, des initiatives en cours ayant trait à la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et aux recommandations des assises nationales des États Généraux du Foncier (EGF) donnent l'occasion d'améliorer la gouvernance foncière dans la zone de l'ON et au-delà.

## **Deux expériences de modèles d'investissement inclusifs**

Si les recherches antérieures ont accordé beaucoup d'attention aux expériences plus préoccupantes en matière d'investissements agricoles au Mali, cette étude s'est volontairement axée sur deux expériences qui sont largement reconnues comme faisant partie des bonnes pratiques. L'une d'entre elles est un partenariat complexe public-privé-communauté portant sur une plantation de canne à sucre et une usine de transformation dans la zone de l'ON – le Projet Sucrier de Markala (PSM). Ce projet comporte deux volets : un volet agricole portant sur l'établissement d'une plantation de canne à sucre sur 14 123 hectares irrigués par aspersion, en vue de produire 1,48 million de tonnes de sucre de canne par an ; et un volet industriel portant sur l'établissement d'une usine de transformation pour la production de 190 000 tonnes de sucre et 15 millions de litres d'éthanol par an, ainsi que la cogénération de 30 MW d'électricité. La plantation conjuguera une production domaniale relevant du secteur public et des projets satellites de petits producteurs locaux. L'implication d'un bailleur multilatéral a contribué à l'adoption de normes sociales et environnementales internationales. Un ambitieux programme de développement accompagne l'investissement. Le projet est basé sur un partenariat entre le gouvernement malien et Illovo, une compagnie sucrière basée en Afrique du Sud. Toutefois, en mai 2012, soit après la fin de cette étude, le partenaire sud-africain s'est retiré du projet, en partie du fait de l'instabilité politique au Mali suite à un coup d'État en mars 2012. La seconde expérience étudiée concerne l'expérience de Mali Biocarburant SA (MBSA) dans la région de Koulikoro. Cette expérience porte sur la production de biodiesel. La société a investi dans une usine de

transformation et se procure des graines de pourghère auprès des producteurs locaux sur une base contractuelle. En d'autres termes, l'expérience n'implique pas d'acquisitions foncières à des fins agricoles. Les producteurs associent la culture du pourghère à des cultures vivrières. Les agriculteurs sont structurés en une coopérative qui détient une participation dans le capital de la filiale malienne de la société, et donc une représentation au sein du conseil d'administration.

Les deux projets reposent sur des modèles institutionnels novateurs. Tous deux encouragent l'inclusion des producteurs locaux et la prise en compte des questions environnementales et sociales. Si les deux projets en sont encore à leurs balbutiements, tous deux ont un potentiel remarquable pour profiter aux groupes locaux en leur offrant des opportunités de développement. Dans le cas de MBSA, l'entreprise fournit aux petits exploitants une source potentielle de revenus supplémentaires. Le principe du partage des bénéfices sur lequel repose l'expérience devrait permettre de réduire la pauvreté à moyen ou plus long terme. Le projet donne aussi l'occasion de lutter contre l'érosion des sols. De même, le PSM est un projet ambitieux qui aurait pu apporter une multitude d'avantages allant de la création d'emplois au renforcement de la capacité de transformation, en passant par des opportunités pour les petits exploitants et les entreprises locales et un meilleur accès à l'énergie. Il s'agit d'un projet en partenariat public-privé (PPP) d'une complexité considérable.

Les deux projets présentent aussi des problèmes importants. Dans le cas du PSM, par exemple, certaines clauses du contrat avec le gouvernement malien semblent favoriser l'investissement de façon disproportionnée. De plus, l'opposition de la part de la communauté locale et la lenteur de la mise en œuvre sont source de préoccupation. Dans le cas de MBSA, des problèmes de communication entre la société, la direction de la coopérative agricole et les membres de la coopérative, ainsi que des difficultés dans la production agricole, soulèvent des défis en termes d'inclusion et de pérennité de l'entreprise. Les deux expériences montrent que même là où l'inclusion est intégrée dans la conception du modèle d'entreprise, son succès dans la pratique est truffé d'embûches et on ne saurait supposer que les résultats positifs coulent de source.

## **Aller de l'avant**

Pour un pays comme le Mali, le regain d'intérêt pour les investissements agricoles présente de belles opportunités mais aussi des risques majeurs. Il est vital de s'attaquer aux problèmes qui affectent la gouvernance des relations foncières aux niveaux local et national. Des mesures doivent être prises pour combler les lacunes de la gouvernance foncière et des investissements agricoles. D'autres doivent l'être pour accélérer la mise en œuvre des dispositions de tenure foncière de la LOA. Cette loi exige du gouvernement qu'il élabore une politique foncière rurale afin de sécuriser les droits fonciers locaux. Des mesures sont aussi requises pour renforcer les dispositions institutionnelles afin de contrôler et garantir le respect de la

législation existante. Ceci vaut tout particulièrement pour la réglementation qui concerne les études d'impacts environnementaux et sociaux et les plans de gestion. Enfin, il est nécessaire de renforcer les mécanismes visant à promouvoir la redevabilité dans la prise des décisions qui affectent les relations foncières. Au niveau national, le gouvernement s'est livré à des expériences avec l'espace d'interpellation démocratique – un forum qui permet à la société civile et aux citoyens dans leur ensemble de présenter leurs préoccupations au gouvernement et d'obliger les décideurs à leur rendre des comptes. Des dispositions semblables peuvent être mises en place vis-à-vis des institutions impliquées dans la gouvernance foncière au niveau local – depuis les collectivités locales jusqu'à l'ON, par le biais des services déconcentrés de l'État.

Outre les mesures visant à améliorer la gouvernance foncière en général, plusieurs actions importantes peuvent être menées pour s'attaquer spécifiquement aux questions ayant trait aux acquisitions foncières à grande échelle. Les attributions foncières devraient faire l'objet d'un consentement libre, préalable et en toute connaissance de cause des propriétaires locaux. Ceci exigera d'aller plus loin que les obligations de concertation existantes déjà prévues dans la législation qui réglemente les études d'impacts. Les contrats d'investissement avec les sociétés devraient aussi stipuler de façon limpide que toute acquisition foncière exige le consentement des propriétaires fonciers locaux. Il faut une politique cohérente et détaillée en matière d'investissements agricoles, qui regroupe les dispositions que l'on retrouve éparpillées dans des politiques et lois diverses. La politique et les législations nationales devraient fixer des plafonds de superficies pour les acquisitions foncières. La durée des baux fonciers, qui est actuellement normalisée (30 et 50 ans, renouvelable, dans l'ON), devrait être ajustée en fonction de la dynamique économique des projets d'investissement, y compris la nature de l'activité économique et la taille du terrain concerné. Si le fait d'allouer une indemnisation pour les pertes subies par les propriétaires et exploitants est louable, il serait encore mieux d'envisager des mécanismes pour garantir leur intéressement ou leur participation au capital, de manière à leur permettre de profiter des avantages du projet sur le moyen et le long terme. Les attributions foncières supérieures à une certaine taille devraient être soumises à l'approbation du parlement et tous les contrats devraient être publiés. La capacité des agences gouvernementales à négocier les contrats avec les investisseurs devrait être renforcée.

D'une manière plus fondamentale, il est nécessaire de se pencher sur un éventail plus large de modèles d'investissements agricoles. Les petits producteurs ont montré qu'ils pouvaient investir et bien investir, s'ils sont soutenus. Dans l'ON, on a vu des expériences de coopératives qui font l'acquisition de terres pour leurs membres. Ainsi, l'Association Niéta a obtenu un bail portant sur environ 300 hectares qui profitera à une centaine d'exploitants. Les petits producteurs comptent pour l'essentiel de la production agricole dans l'ON. Pourtant, la part des superficies qu'ils détiennent ne cesse de diminuer avec l'essor démographique, et leur tenure est précaire. Des associations paysannes nationales comme la

Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP), l'Association des Organisations Professionnelles Paysannes (AOPP) et le Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger (SEXAGON) élaborent des outils pour permettre aux petits producteurs d'accéder à des baux (c.-à-d. le même type de contrats que ceux qui sont accordés aux grands investisseurs) pour de nouvelles terres. Elles fournissent également un soutien juridique aux membres dont les droits fonciers sont menacés. Ces efforts méritent d'être soutenus.



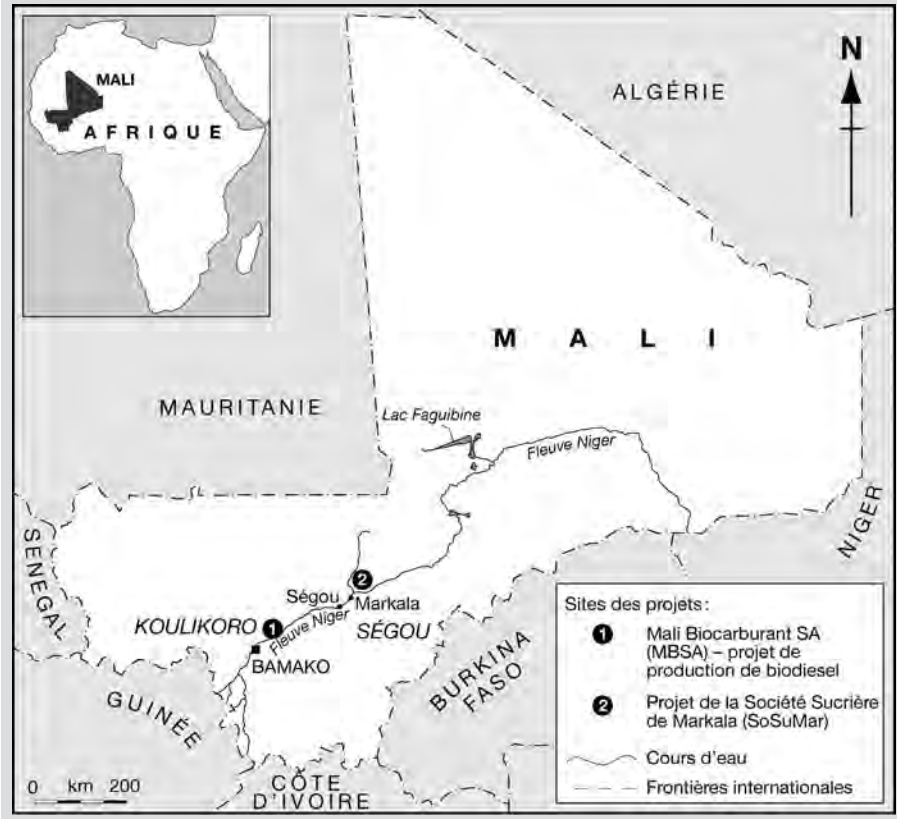
## 1. Introduction

Ce travail aborde les tendances, les moteurs, les cadres juridiques ainsi que des études de cas portant sur les investissements agricoles au Mali. Il s'inscrit dans le cadre de recherches plus vastes englobant l'Afrique du Sud, le Cambodge, le Ghana, la Malaisie, le Mali, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie. Dans chacun de ces pays, les recherches portent sur des études de cas d'investissements agricoles. L'objet de cet ensemble de recherches est de recueillir des données factuelles sur différents modèles de montage des investissements agricoles, en mettant l'accent sur ceux qui semblent prometteurs pour l'inclusion des communautés et des producteurs locaux. Cela englobe tout un ensemble de modèles, allant de différents types de co-entreprises avec les exploitants locaux à divers accords contractuels en passant par la mise en valeur de plantations existantes.

La question des investissements agricoles impliquant l'acquisition de droits de propriété ou d'exploitation sur de vastes étendues de terres dans les pays en développement a fait l'objet de nombreux débats. Si les investissements privés sont jugés nécessaires, la tendance récemment observée en faveur d'acquisitions à grande échelle soulève cependant d'importantes questions d'ordre social, économique et environnemental. De nombreux acteurs et observateurs déclarent redouter que ces nouvelles tendances n'accroissent l'insécurité foncière et la marginalisation économique des petits producteurs locaux. De ce fait, ils plaident pour des modèles d'investissement plus inclusifs qui font participer ces derniers à la production et au partage des bénéfices ou qui les mobilisent dans des activités connexes qui leur donnent l'occasion de minimiser les risques et de maximiser les avantages offerts par l'investissement agricole. Cette étude répond à un besoin de tester ces concepts théoriques avec des études de cas empiriques.

Le rapport analyse le contexte dans lequel interviennent les investissements agricoles, notamment par rapport au cadre légal régissant l'affectation des sols et la tenure foncière au Mali et sous l'angle de son impact sur la situation des petits producteurs locaux ; il analyse les tendances récentes des investissements agricoles et des acquisitions foncières au Mali ; il se penche sur la structure et la mise en œuvre de différents modèles d'entreprises, en mettant l'accent sur le cas spécifique de deux projets d'investissement ; et il formule des conclusions et identifie des pistes possibles pour aller de l'avant. Les deux études de cas abordent deux initiatives récentes d'investissements agricoles : un projet de production de biodiesel géré par Mali Biocarburant SA (MBSA) dans la région de Koulikoro, qui constitue un exemple d'investissement agricole qui n'implique pas d'acquisition foncière et qui a fait de l'inclusion des petits producteurs l'un des piliers centraux de son modèle d'entreprise ; et le Projet Sucrier de Markala (PSM), une plantation de canne à sucre avec son usine de transformation qui devrait être installée dans la zone de l'Office du Niger (ON) située dans la région de Ségou. Le PSM est axé sur un partenariat

Figure 1. Implantation des deux sites de projets au Mali



public-privé entre le gouvernement malien et une société sucrière basée en Afrique du Sud, Illovo Sugar. Toutefois, en mai 2012, soit après la fin de cette étude, Illovo s'est retirée du projet, en partie du fait de l'instabilité politique régnant au Mali suite à un coup d'État en mars de la même année.

Le rapport s'appuie sur un examen de la littérature et des témoignages documentaires, y compris plusieurs contrats d'investissements agricoles, sur des entretiens avec des personnes ressources clés et des travaux de terrain basés sur des interviews qualitatives semi-structurées. Les entretiens avec des personnes ressources basées à Bamako ont permis d'encadrer l'analyse et de recueillir des données sur les deux études de cas. Parmi les personnes ressources figuraient des chercheurs, des agents des services publics et semi-publics et des employés du secteur privé. Les travaux de terrain se sont axés sur les deux études de cas. Ils ont été menés en mai 2011 dans la région de Koulikoro et la zone de l'ON. Au cours des visites de terrain, des entretiens collectifs et individuels ont été menés avec les différentes parties prenantes, y compris les investisseurs, les producteurs locaux, l'administration publique, les services techniques et les organismes de financement.

La suite du rapport est structurée en quatre parties. Le prochain chapitre analyse le contexte national au sein duquel ont lieu les investissements agricoles, un contexte caractérisé par une pauvreté généralisée, l'existence d'un potentiel considérable de développement agricole, de faibles capacités de financement public dans le secteur, le besoin urgent d'investissements privés – le tout encadré par un régime de tenure foncière globalement flou. Le Chapitre 3 passe en revue les tendances actuelles des investissements agricoles ; il se penche particulièrement sur les acteurs clés, les moteurs des investissements, leurs caractéristiques ainsi que leurs impacts réels et potentiels. Enfin, le Chapitre 4 présente les conclusions des deux études de cas. La conclusion du rapport résume les principaux résultats et suggère quelques pistes possibles pour aller de l'avant.

## 2. Le contexte national

Pour bien appréhender le contexte des investissements privés dans le secteur agricole au Mali, il convient de considérer trois éléments importants. Tout d'abord, le pays dispose d'un potentiel considérable en matière de développement agricole mais, du fait de son extrême pauvreté et de la diminution de l'Aide publique au développement (APD), il est confronté à des difficultés de financement du secteur agricole. Cette situation explique, pour une large part, la volonté des pouvoirs publics d'attirer des investissements privés. Deuxièmement, la gestion foncière est marquée par l'existence de systèmes de tenures hybrides reposant sur une législation foncière inachevée dont les dispositions n'arrivent pas à assurer une régulation efficace de la dimension foncière des investissements agricoles privés. Troisièmement, il existe une législation visant à promouvoir l'investissement et réglementer ses impacts sociaux et environnementaux, mais l'efficacité de cette législation, notamment pour mettre en place des garanties pour les populations locales, est sujette à caution. Les sections qui suivent s'efforcent d'approfondir ces trois éléments.

### 2.1 Un pays doté d'un important potentiel agricole mais confronté à des difficultés de financement

Le Mali est un pays enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, dont la superficie est d'environ 1 240 000 km<sup>2</sup>. Il comptait 14 517 176 habitants en 2009<sup>2</sup>. Le Mali partage quelque 7 200 km de frontières avec l'Algérie au nord, le Niger à l'est, le Burkina Faso au sud-est, la Côte d'Ivoire et la Guinée au sud, la Mauritanie et le Sénégal à l'ouest. La majeure partie du pays ne présente qu'un faible relief, avec des plaines vallonnées et des plateaux de faible altitude.

Du fait de son Indice de développement humain (IDH) très bas, mais en progression régulière, le Mali fait partie des pays les plus pauvres du monde. Bien que le taux de pauvreté ait reculé sur la période de 2001 à 2006, il reste encore très élevé, avec une moyenne nationale de 47,4 % en 2006. Les variations géographiques sont importantes : le taux de pauvreté est de 20,1 % dans les zones urbaines mais de 73 % en zones rurales (CSCR, 2007-2011). Le pays était classé 175<sup>e</sup> sur 187 dans le classement de l'IDH en 2011 (PNUD, 2011). Ce schéma de pauvreté, conjugué à certaines caractéristiques culturelles et historiques, a fait du Mali une source de migration majeure, notamment vers l'Afrique de l'Ouest, du Nord et Centrale, mais aussi vers l'Europe et l'Amérique.

La structure de l'économie malienne se caractérise par la prédominance des secteurs primaire et tertiaire, qui comptaient respectivement pour 36 % et 35,6 % du produit intérieur brut (PIB) en 2009 et en 2010<sup>3</sup>. On s'attendait à ce que ce

---

2. Résultats provisoires, 4<sup>e</sup> recensement général de la population et du logement.

3. [www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/mali](http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/mali)

schéma reste stable en 2011, les secteurs primaire et tertiaire cédant toutefois un peu de terrain au secteur secondaire. En 2010, la croissance du PIB réel s'est maintenue au même niveau qu'en 2009 (4,5 %) mais elle a été inférieure aux prévisions initiales<sup>4</sup>. Le Mali présente un potentiel agricole, forestier et pastoral considérable. Les terres rurales sont estimées s'étaler sur 46,6 millions d'hectares (ha), y compris 12,2 millions ha de terres arables, 30 millions ha de pâturages, 3,3 millions ha de réserves de faune sauvage et 1,1 million ha de réserves forestières (Ministère de l'Agriculture, 2008). Le pays possède de vastes étendues aménageables et irrigables (2,2 millions ha), des ressources en eau substantielles (2 600 km de cours d'eau), une diversité biologique considérable, d'importantes ressources forestières et fauniques et un cheptel adapté nombreux et varié (7,1 millions de bovins, 19 millions d'ovins/caprins, 0,6 million de chameaux, 25 millions de volailles) (Ministère de l'Agriculture, 2006 et 2008).

Néanmoins, les ressources agricoles ne sont pas réparties uniformément sur le territoire national : de fait, les deux tiers sont occupés par le désert. En outre, de façon générale, les outils de production agricole demeurant encore très archaïques, le potentiel agricole est largement sous-exploité. Le financement est donc crucial pour l'essor du secteur agricole ; or, il devient de plus en plus problématique.

La modernisation de l'agriculture est l'un des trois principaux objectifs du Schéma Directeur du Développement Rural (SDDR), au même titre que la protection de l'environnement et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Le SDDR a été adopté en 1992 et actualisé en 2000. Ses dispositions se retrouvent dans divers autres documents officiels. Elles ont notamment été reprises par le deuxième Président de la III<sup>ème</sup> République du Mali, juste après son élection en 2002 et étoffées en particulier dans le Programme de développement économique et social (PDES), qu'il a proposé durant la campagne pour les élections présidentielles de 2007 (Touré, 2007). Ainsi, la modernisation agricole est perçue comme une priorité politique au plus haut niveau du gouvernement.

La volonté de moderniser l'agriculture se trouve aussi au cœur de la Loi d'Orientation Agricole (LOA), adoptée en 2006. Dans son article 3, la LOA souligne que « la politique de développement agricole s'appuie sur la promotion volontariste de la modernisation de l'agriculture familiale et de l'entreprise agricole, pour favoriser l'émergence d'un secteur agro-industriel structuré, compétitif et intégré dans l'économie sous-régionale ».

Toutefois, cette modernisation agricole implique un coût financier que le pays ne peut pas couvrir à partir de ses propres ressources. Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) 2007-2011 estime le coût des actions dans le secteur agricole à 153 648 000 000 FCFA (CSCR 2007-2011, Annexe III). À un taux de change approximatif de 1 USD = 500 FCFA, ceci équivaut à 307 296 000 USD.

---

4. [www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/mali/](http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/mali/)

**Tableau 1. Aménagements publics d'irrigation au sein de l'Office du Niger depuis 1934**

Bailleur de fonds	Superficie (ha)	Activités agricoles	Zone
État colonial/malien	63 713	Riziculture et maraîchage	Toutes les zones
Pays-Bas	5 829	Riziculture et maraîchage	M'Bewani, Niono, Macina, Kouroumari
AFD (France)	1 700	Riziculture et maraîchage	Niono, Molodo
BIRD (multilatéral)	520	Riziculture et maraîchage	N'Débougou
USAID	1 971	Riziculture et maraîchage	Niono, M'Bewani, N'Débougou
KFW (Allemagne)	800	Riziculture et maraîchage	N'Débougou
Fonds du Koweït + OPEP	3 160	Riziculture et maraîchage	Macina
Koweït + BOAD	1 230	Riziculture et maraîchage	Macina
MCA (États-Unis)	22 441	Attribution de parcelles assorties de titres fonciers	Alatona
UEMOA (multilatéral)	11 280	Attribution de parcelles assorties de baux et de titres fonciers	Kandiourou
FED 10 (multilatéral)	2 500	Riziculture et maraîchage	M'Bewani
APEJ (Mali)	300	Riziculture	Siengo

Source : Office du Niger (2010).

Un survol des investissements publics dans la zone de l'ON, aujourd'hui hautement prisée par les investisseurs en raison de son énorme potentiel hydroagricole, peut donner une idée des ressources requises pour poursuivre l'ordre du jour de cette modernisation agricole, en particulier en ce qui concerne les périmètres d'irrigation<sup>5</sup>.

L'ON est l'un des périmètres irrigués les plus anciens en Afrique de l'Ouest. Créé en 1932 dans le delta intérieur du Niger, il avait pour vocation de devenir, d'après les prévisions initiales, le principal fournisseur des industries textiles de la France coloniale, le grenier à riz de l'Afrique de l'Ouest et un temple de l'innovation technique et sociale (Coulibaly, 2006). Les objectifs étaient ambitieux, avec plus d'un million d'hectares à irriguer sur une période d'un demi-siècle. Les principales structures étaient conçues et construites pour répondre à ces objectifs. S'appuyant sur d'anciens marigots et un dense réseau d'irrigation et de canaux de drainage, le périmètre couvre désormais plus de 87 692 ha. Les terres irriguées servent à produire du riz, des cultures maraîchères et du sucre de canne (Dave, 2010).

Jusqu'à récemment, tous les périmètres dans la région de l'ON étaient financés par les pouvoirs publics. Comme le montre le Tableau 1, entre 1934 et 2009, l'État, quelquefois avec l'appui des partenaires au développement, a aménagé une superficie totale de 63 713 ha, dont 4 653 ha à compter de 2000 grâce au Budget Spécial d'Investissement (Banque africaine de développement, 2010).

5. Le nom « Office du Niger » désigne à la fois la zone du périmètre d'irrigation et l'organisme créé par le gouvernement pour gérer le périmètre.

**Tableau 2. Coût estimatif de la mise en œuvre du programme d'aménagement et de réhabilitation aux termes du Schéma Directeur de Développement de la zone ON (SDDZON)**

Nature des travaux	Superficie concernée (ha)	Coût estimatif (FCFA)
Total des travaux d'extension 2010-2020	79 865	266 756 291 750
Total des travaux de réhabilitation (parcelles agricoles uniquement, c.-à-d. sans compter l'irrigation et les réseaux de drainage) 2010-2020	2 695	11 927 000 000
Total des études de réhabilitation et d'extension (parcelles y compris la reconversion de Sossé Sibila)		24 855 362 874
Total des études et des travaux		303 538 654 624

Source : Sous-groupe de travail des PTF sur l'Office du Niger (2009).

Il convient toutefois de préciser que les agences donatrices n'ont d'abord financé que la réhabilitation des périmètres plus anciens ; elles ont ensuite accepté de financer de nouveaux aménagements. Les principaux bailleurs ont été les Pays-Bas (20 595 ha réhabilités et 5 829 ha construits), l'Agence française de développement (5 540 ha réhabilités et 1 700 ha construits, en association avec un autre bailleur), le Fonds européen de développement (3 650 ha réhabilités), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (700 ha réhabilités et 520 ha construits), USAID (1 971 ha nouvellement aménagés, le plus souvent avec l'ON ou d'autres bailleurs), la Coopération allemande au développement (3 100 ha réhabilités et 800 ha construits). Le Tableau 1 montre les aménagements réalisés par l'État et les bailleurs de fonds depuis la création de l'Office, ainsi que les aménagements planifiés pour 2008-2012.

Les Tableaux 2 et 3 fournissent des données sur le volume substantiel de financement que l'on estime requis pour les nouveaux aménagements dans la zone de l'ON. Le Tableau 2 montre que l'irrigation de 79 865 ha planifiée pour la période de 2010-2020 nécessite un montant de 266 756 291 750 FCFA (533 512 584 USD), c.-à-d. une moyenne de 3 340 000 FCFA (6 680 USD) par hectare, sans compter les coûts liés aux études de faisabilité et autres. D'après les données du Tableau 3, le financement des extensions prévues et des études devant être menées par un investisseur libyen, Malibya, sur la même période s'élèverait à 85 750 millions FCFA (172 millions USD). Ces chiffres illustrent les défis auxquels est confronté un pays comme le Mali dans le financement de ses projets pour agrandir ses infrastructures d'irrigation comme base de la modernisation agricole à cette échelle.

C'est pour ces raisons que le gouvernement malien a œuvré à la promotion des investissements privés dans l'agriculture. Compte tenu du peu de capitaux disponibles au Mali, on s'attend à ce que les investissements étrangers jouent un rôle particulièrement important. Les investissements privés sont perçus comme une

source de capitaux, d'une part, mais aussi de technologie, de savoir-faire, de développement d'infrastructures et d'accès au marché et de catalyseur du développement économique des zones rurales, d'autre part. Comme corollaire de cette approche, l'agriculture familiale est considérée dans les discours publics comme un système dépassé et incapable de garantir la sécurité alimentaire.

Le plaidoyer en faveur des investissements privés s'est accompagné d'une « opération séduction » visant à attirer des investisseurs. Ceci a conduit à la relecture (non encore aboutie) du Code des investissements et à la création de plusieurs structures : entre autres, une Agence nationale pour la promotion des investissements, un Conseil présidentiel pour l'investissement et un bureau de coopération internationale au sein du ministère de l'Agriculture, le tout appuyé par une campagne publicitaire agressive.

Le plaidoyer en faveur des investissements privés n'est pas tombé dans l'oreille d'un sourd. La crise alimentaire internationale et l'intérêt accru pour les biocarburants aidant, on a assisté à une véritable ruée d'investisseurs privés sur les terres agricoles maliennes, notamment dans la zone de l'ON. Certaines de ces transactions ont porté sur de très vastes superficies. En guise d'illustration, signalons l'attribution de 100 000 ha respectivement à l'entreprise Malibya (d'origine libyenne) et à l'entreprise Huicoma (entreprise malienne). La superficie attribuée à chacune dépasse la superficie totale des périmètres d'irrigation aménagés dans la zone de l'ON depuis l'époque coloniale.

Mais cette ruée s'est réalisée dans un contexte de relative confusion, marquée, entre autres, par l'existence d'un régime foncier hybride, l'inachèvement juridique et institutionnel<sup>6</sup> et la faible effectivité des mécanismes de régulation existants. Ces questions sont le sujet de la section qui suit.

## **2.2 Un système de tenure foncière hybride**

Au Mali, il existe deux principaux systèmes de tenure foncière : les systèmes coutumiers découlant des traditions ancestrales et des pratiques locales d'une part et, d'autre part, le système formel, de droit écrit établi par l'État.

### **Les systèmes coutumiers et les pratiques locales**

Les modes coutumiers d'accès à la terre demeurent encore les plus répandus en matière d'accès au foncier rural. Sur le territoire du Mali ont fleuri de grands empires et royaumes qui ont façonné les modes de vie, les croyances, les modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles. Cet héritage explique la grande similitude dans l'organisation socio-foncière traditionnelle même s'il subsiste une grande diversité des régimes fonciers, résultant des spécificités historiques, géographiques et socio-culturelles.

---

6. Par inachèvement juridique et institutionnel, il faut entendre l'incomplétude de la production normative, c.-à-d. l'existence de lois sans texte d'application, de dispositifs juridiques pertinents mais sans les structures pour les mettre en œuvre.



<b>Tableau 3. Financement requis pour les études et les travaux de construction planifiés par le SDDZON</b>							
	Rubriques	Nature de l'étude	Superficie (ha)	Phase d'exécution du nouveau programme du SDDZON pour 2014	Coût estimatif (FCFA)	Disponibilité des études ou réception des travaux	Études disponibles en 2009
<b>Financement de Malibya</b>	Études d'extension	Ouverture du 2 <sup>e</sup> bief du Fala de Boky-Wéré		Phase 1 (2010-2012)	250 000 000	Études disponibles	Oui
		Étude d'extension de la première tranche de Malibya	25 000	Phase 1 (2010-2012)	3 000 000 000	Partielle	Non (PGES en 2010)
	Travaux d'extension	Extension de Macina	25 000	Phase 2 (2013-2020)	82 500 000 000		
<b>Total</b>					85 750 000 000		
<b>Financement du PSM</b>	Études d'extension	Projet Sucrier de Markala	27 000	Phase 1 (2010-2012)	1 680 000 000	Études disponibles mais non transmises à l'ION	Oui
	Travaux d'extension	Séribabougou	14 000	Phase 1 (2010-2012) et phase 2 (2013-2020)	46 200 000 000	2020	Oui
	<b>Total</b>				47 880 000 000		

Financement de l'APEJ	Rubriques	Nature de l'étude	Superficie (ha)	Phase d'exécution du nouveau programme du SDDZON pour 2016	Montant prévisionnel (FCFA)	Disponibilité des études ou réception des travaux	Études disponibles en 2009
	Travaux d'extension	Siengo	300	Phase 1 (2010-2012)	990 000 000	2012	Non, en cours
<b>Total</b>					990 000 000		
Financement de l'ON	Rubriques	Nature de l'étude	Superficie (ha)	Phase d'exécution du nouveau programme du SDDZON pour 2017	Montant prévisionnel (FCFA)	Disponibilité des études ou réception des travaux	Études disponibles en 2009
	Étude de réhabilitation	Diagnostic du canal principal de Kokry et canal principal de Ké-Macina (PM)		Phase 1 (2010-2012)	18 000 000	2010	Non
<b>Total</b>					18 000 000		
Financement de la BIRD	Rubriques	Nature de l'étude	Superficie (ha)	Phase d'exécution du nouveau programme du SDDZON pour 2018	Montant prévisionnel (FCFA)	Disponibilité des études ou réception des travaux	Études disponibles en 2009
	Travaux de réhabilitation	Latéritage du canal distributeur de Koumouna		Phase 1 (2010-2012)	80 000 000	2011	Oui
<b>Total</b>					80 000 000		

Source : Sous-groupe de travail des PTF sur l'Office du Niger (2009).

La parenté, la gérontocratie et son corollaire, le principe de séniorité, fondé sur le respect des aînés, la prééminence des autochtones, notamment en termes d'exercice du pouvoir politique local et d'accès au foncier, ainsi que la hiérarchisation des rapports de genre fondée sur la prééminence des hommes sur les femmes sont les principes essentiels qui régissent les rapports entre individus et groupes sociaux.

Ces principes guident l'organisation et le fonctionnement des institutions villageoises et, partant, toute la structure socio-foncière du monde rural. Mais, de façon générale, leur mise en œuvre varie selon les zones agro-écologiques, la nature des systèmes de production et surtout les particularités socio-historiques.

L'accès à la terre en milieu rural se fait suivant deux schémas principaux : l'accès intra-lignager et l'accès extra-lignager. Le mode prédominant d'accès à la terre et commun à toutes les zones géographiques est l'accès intra-lignager, qui se fait principalement sous deux formes : l'héritage et l'affectation d'une portion des terres lignagères à une famille ou à un individu membre du lignage. La propriété foncière se transmettant à l'intérieur des familles, la succession permet non seulement d'accéder à la terre, mais d'en devenir le gestionnaire suivant les règles coutumières (Keita et Djiré (dir.), 2009). Cette gestion est fondée originellement non sur le droit de propriété compris au sens de droit de propriété privée individuelle, mais sur un ensemble de droits (accès, exploitation, prélèvement, exclusion, aliénation, etc.) détenus collectivement par les membres du lignage ou de la famille et alloués de façons diverses aux membres de ces collectifs.

Les modalités de l'accès intra-lignager sont fonction de l'étendue des superficies des terres lignagères et des enjeux fonciers dans la localité. Dans beaucoup de familles, on assiste de plus en plus au morcellement des patrimoines lignagers, suite à l'agrandissement et la dislocation des exploitations familiales. De plus en plus, sous le coup de plusieurs facteurs, la grande famille s'atomise et donne naissance à des familles nucléaires qui apparaissent dans plusieurs localités comme détentrices coutumières des terres qu'elles exploitent.

L'accès extra-lignager s'organise autour de dispositifs de transferts de droits temporaires ou définitifs en dehors du système de lignage foncier, tels que le don, le prêt, la location et, plus rarement, le métayage et la vente. Les trois derniers sont des modes qui se sont développés récemment avec la monétarisation des rapports fonciers et concernent davantage les relations entre autochtones et migrants récents que les relations inter-lignagères au sein de la même communauté. Les différents modes peuvent se combiner ; la prédominance de tel ou tel mode dépend des relations foncières locales et des enjeux économiques dans la zone concernée.

Malgré l'existence de principes communs aux différents systèmes coutumiers, les règles d'accès au foncier sont variables en fonction des enjeux locaux et des spécificités socio-historiques. Elles sont aussi profondément influencées par la dynamique de la conception et de l'application de la législation nationale promulguée par l'État.

## **Les modes de tenure en vertu du droit écrit**

Le droit formel (écrit) met en place plusieurs modes d'accès à la terre. Cependant, il convient de distinguer les dispositions générales de celles spécifiques à des zones particulières, notamment aux périmètres d'irrigation.

Le Code Domaniale et Foncier (CDF) est le texte fondamental qui sert de fondation aux modes de tenure de droit formel. En règle générale, la législation foncière malienne suit le principe de domanialité qui fonde la prééminence de l'État dans la gestion foncière en lui attribuant implicitement la propriété (présomption de propriété) de toutes les terres non appropriées par un titre foncier (titre de propriété). L'État possède un domaine public et un domaine privé. Cette dernière catégorie regroupe les terres qui ont été expressément immatriculées comme appartenant à l'État mais aussi les terres classées comme « vacantes et sans maître » et les terres détenues en vertu de droits coutumiers (article 28 du CDF). Le CDF protège ces droits coutumiers. Il souligne que : « Nul individu, nulle collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation » (article 43). Mais ces terres étant dans le domaine de l'État, c'est lui qui dispose de l'autorité juridique pour négocier les transactions qui les touchent et prendre les décisions qui s'y rapportent.

L'article 35 du CDF dispose que les terrains du domaine privé de l'État sont attribués selon un certain nombre de modalités, à savoir : la concession rurale, l'affectation, le bail emphytéotique, le bail avec promesse de vente, le titre foncier. Dans le cas des concessions rurales, par exemple, l'autorité publique accorde au titulaire de la concession le droit de jouir, à titre provisoire, de l'usage d'un terrain pour le mettre en valeur selon les conditions prévues dans l'acte de concession et le cahier des charges qui y est annexé. Dans le cas d'un bail emphytéotique, le bailleur confère au preneur un droit immobilier de longue durée susceptible d'être hypothéqué, moyennant le versement d'une redevance annuelle. Le titre foncier est réglementé par l'article 169 du CDF, qui dispose que : « Le titre foncier est définitif et inattaquable ; il constitue, devant les juridictions maliennes, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation. »

Si les droits coutumiers sont formellement reconnus et garantis par la législation, les procédures devant encadrer leur constatation et leur enregistrement n'ont pas encore été déterminées. Ceci tient au fait que les décrets d'application nécessaires n'ont pas encore été adoptés. Cette situation fait que la législation foncière malienne est incomplète à plusieurs égards importants. Les détenteurs de droits fonciers coutumiers qui souhaitent formaliser leurs droits sont obligés de passer par la procédure de concession rurale. Cette procédure est lourde et coûteuse et on peut arguer qu'elle n'est pas adaptée à l'enregistrement des droits coutumiers.

Dans presque toutes les régions du pays, il existe des périmètres aménagés par l'État sur lesquels existent des modes de tenures qui sont fonction du statut du périmètre concerné. De façon générale, sur ces périmètres, les attributions de lots se font sur la base de permis ou de contrats d'exploitation. Le présent rapport s'intéressera au cas de l'Office du Niger où coexistent divers modes de tenures.



Photo : © Moussa Djiré

**Le pont-barrage de Markala.**

De sa création à nos jours, l'ON a connu plusieurs évolutions qui ont engendré une grande variété de modes de tenure. En vertu du décret N° 94-004 de 1994 qui définit son statut actuel, l'ON est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) chargé de la gestion des terres irriguées ou irrigables grâce au barrage de Markala. Le décret N° 96-188/P-RM de 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'ON (voir plus loin décret de gérance) confirme le contrôle de l'ON non seulement sur les terres aménagées et équipées mais aussi sur les terres situées dans les zones non aménagées, c'est-à-dire les terres irriguées et celles pouvant l'être à partir du barrage de Markala. L'article 3 dudit décret précise que la portée de la gestion de l'ON peut s'étendre aux terres non irrigables si le gouvernement le juge approprié. Toutefois, conformément à l'article 4, ces terres, tout comme celles déjà aménagées et leurs zones de protection, devront être immatriculées au nom de l'État malien qui assumera les frais de purge des droits coutumiers exercés sur ces terres et tous frais liés à l'immatriculation. Les terres non aménagées de la zone de l'ON, à l'instar des autres régions rurales du territoire national, sont en pratique détenues par les communautés locales et gérées selon les règles coutumières. Toute intervention de l'État dans ces zones nécessite des négociations préalables avec les détenteurs de droits fonciers coutumiers.

Le décret de 1996 institue les modes d'accès suivants aux terres de la zone ON : le Contrat Annuel d'Exploitation (CAE), le Permis d'Exploitation Agricole (PEA) et le bail d'habitation dans les zones irriguées ; ainsi que le bail ordinaire et le bail

emphytéotique dans les zones qui ne sont pas encore aménagées (Djiré et Keita, 2007). Les deux derniers modes concernent les investissements à grande échelle et sont brièvement présentés dans l'Encadré 1.

#### **Encadré 1. Accès aux terres non aménagées de l'Office du Niger**

- **Bail ordinaire** : accordé sur des terres non aménagées pour une période maximale de 30 ans, renouvelable par accord exprès entre les parties. Les preneurs doivent procéder aux aménagements requis et développer l'infrastructure d'irrigation. Le non-paiement du loyer ou le défaut d'entretien du réseau hydraulique entraînent la résiliation du bail. Aucune réalisation effectuée dans le cadre d'un bail ne pourra faire l'objet de destruction en cas de résiliation du contrat.
- **Bail emphytéotique** : accordé sur des terres non aménagées pour une période de 50 ans, renouvelable par accord exprès entre les parties. À la fin du bail emphytéotique, le preneur laisse les infrastructures construites par le projet en l'état, sans prétendre à indemnisation de la part de l'ON. Le preneur s'engage à mettre les terres en valeur dans un délai de trois ans à compter de la date de signature du bail. Ce délai peut être renouvelé une fois, soit tacitement soit par accord exprès entre les parties. Les baux sont généralement assortis de servitudes et de conditionnalités définies par l'ON. Le preneur assume le coût de mise en valeur des terres et d'établissement du réseau hydraulique et toutes les autres installations qui permettent l'exploitation des terres.

Les textes encadrant la gestion foncière présentés ci-haut, qu'ils soient de portée générale ou spécifique à l'ON, ne sont pas suffisants pour bien appréhender tous les aspects des investissements privés dans cette zone. Pour cela, il importe de se référer d'une part aux conventions d'investissement, et d'autre part aux contrats de bail.

La conclusion d'une convention d'investissement est une pratique relativement récente en matière d'investissement privé dans le secteur agricole, même si l'on peut trouver quelques rares exemples à partir des années 1990. Ces conventions traduisent la volonté des investisseurs d'obtenir des garanties juridiques de la part du gouvernement concernant des aspects susceptibles d'affecter la réussite de leur projet d'investissement. Ce mécanisme a été utilisé par de gros investisseurs étrangers ou nationaux comme Illovo, une société basée en Afrique du Sud, la China Light Industrial Corporation for Foreign Economic and Technical Co-operation, Malibya, la Société Moulin Moderne du Mali (M3 SA)<sup>7</sup> et quelques autres.

Néanmoins, malgré tout l'intérêt politique, stratégique et juridique des conventions d'investissement, le transfert des droits fonciers est en fait formalisé seulement par le contrat de bail avec l'ON. À cet égard, la convention d'investissement peut être assimilée à une sorte de déclaration d'intention qui ne peut pas être concrétisée tant que les études requises n'ont pas été réalisées et ses dispositions opérationnalisées, en tout ou partie, dans un contrat de bail. Ainsi, dans certains cas, si la convention d'investissement peut couvrir une très grande superficie (p. ex. 100 000 ha pour Malibya et 20 000 ha pour la société malienne GDCM), le contrat

7. Celle-ci est une société agro-industrielle à capitaux maliens, basée à Ségoubougou, à proximité de la ville de Ségou.

de bail ne couvrira que la portion des terres sur lesquelles des études de faisabilité et d'évaluation d'impact ont été entreprises et des plans de développement soumis (p. ex. une superficie initiale de 25 000 ha dans le cas de Malibya et de 7 400 ha pour GDCM).

### **Encadré 2. Teneur des conventions d'investissement agricole**

La teneur des conventions d'investissement est extrêmement variée. En général, les conventions commencent par un préambule qui énonce le contexte et l'objet de l'investissement. Ensuite, elles fixent les engagements des deux parties, les conditions d'octroi de la terre, d'accès à l'eau, d'utilisation des ressources minières qui pourraient être découvertes sur le site, de participation des entreprises tierces, de cession des droits découlant de la convention et de règlements des litiges. Elles précisent la superficie mise à disposition et la durée de l'accord, en précisant que les terres ainsi mises à la disposition de l'investisseur par le gouvernement seront libres de toutes entraves judiciaires et de tous droits fonciers. Elles mentionnent également les servitudes d'utilité publique éventuelle que l'État pourra être amené à imposer au terrain ainsi que l'engagement de l'investisseur à réaliser des études, faire les aménagements et respecter toutes les formalités légales requises. Le régime fiscal est également énoncé en lien avec les dispositions du Code des investissements.

Le détail des engagements des parties et même la nature de l'institution signataire de la convention au nom du gouvernement varient d'une convention à l'autre, comme on le verra plus loin. Bien des choses dépendent du type d'investissement et du point d'entrée institutionnel choisi par l'investisseur. Dans la plupart des cas (à l'exception de la convention avec Malibya), la convention d'investissement stipule que l'investisseur devra entrer en contact avec l'Office du Niger pour la mise en œuvre concrète des dispositions, notamment foncières.

### **Encadré 3. Procédure d'obtention du bail**

La procédure d'obtention d'un bail foncier auprès de l'ON se déroule en quatre étapes :

1. Toute personne qui souhaite obtenir un bail de l'ON adresse une demande au Président directeur général de l'organisme. En réponse, l'investisseur intéressé est invité à se mettre en rapport avec les services de la Direction technique pour discuter du projet et identifier un site approprié pour sa réalisation.
2. Après quoi, et sur la base des conclusions de la Direction technique, la Direction générale de l'ON adresse au candidat une lettre d'accord de principe afin qu'il puisse monter son projet.
3. Le promoteur réalise alors les études requises, à savoir une étude de faisabilité sur le projet d'aménagement, y compris une évaluation technique, socio-économique et financière, et l'étude d'impact environnemental et social (EIES). Les études techniques doivent, entre autres, traiter des infrastructures principales, secondaires et tertiaires d'irrigation et de drainage ainsi que des aménagements parcellaires à réaliser par le promoteur. Ces études doivent être effectuées dans un délai d'un an.
4. Une fois les résultats de ces études obtenus et s'ils sont positifs et validés, le contrat de bail est conclu avec un cahier des charges qui définit les conditions de la mise en valeur de la parcelle attribuée.

Le contrat de bail est signé entre le Directeur général de l'ON et l'investisseur. Il précise la nature du bail (ordinaire ou emphytéotique), ainsi que sa durée et la localisation exacte des terres. Le contrat énonce le calendrier d'aménagement des terres (en principe trois ans), la vocation convenue des lieux et les modalités et conditions d'exploitation, notamment en termes d'accès à l'eau et de paiement de la redevance, les conditions d'exploitation, de résiliation du contrat, de retrait de la parcelle et de règlement des litiges. Une fois signé, le contrat est enregistré au bureau des domaines et du cadastre de Ségou.

### **Obstacles à la sécurité foncière des producteurs ruraux**

D'une manière générale, la législation nationale qui régit la gestion foncière est inefficace. Les lois s'inspirent plus de la tradition juridique française que des systèmes de tenure coutumiers. Le droit national et le droit coutumier sont régis par des principes différents et en partie contradictoires. Dans les zones rurales, deux systèmes d'autorité différents, le régime étatique et le régime coutumier, revendiquent la légitimité. En plaçant les terres sur lesquelles portent les droits coutumiers dans le domaine privé de l'État, le CDF a fragilisé la sécurité foncière de la majorité des populations rurales, qui n'ont guère de pouvoir de décision ou de gestion sur leurs propres terres. Le fait que le décret d'application requis pour réglementer la procédure d'enregistrement des droits coutumiers n'existe pas fait qu'il est plus difficile pour les populations rurales d'avoir accès à une documentation formelle pour leurs terres. Les systèmes coutumiers et réglementaires coexistent également dans les zones irriguées comme l'ON, qui sont gouvernées par des régimes spéciaux en vertu de la réglementation nationale. Là, s'il est possible d'accéder aux terres aménagées par le biais des dispositions fixées dans le décret de gérance de 1996, les zones non aménagées sont en fait gérées par les systèmes coutumiers. Les contradictions entre les principes du droit coutumier et ceux du droit étatique créent des tensions latentes qui peuvent facilement exploser avec l'aiguïsement des enjeux fonciers liés à l'apparition dans l'arène locale des investissements à grande échelle.

Bien que le CDF fixe plusieurs mesures destinées à garantir la transparence de la procédure d'accès à la propriété foncière, dans la pratique, ces mesures font parfois l'objet de violations ou de contournement. Ces actes ont pour effet de fragiliser les procédures, de porter atteinte aux droits fonciers des communautés rurales et de nuire à la crédibilité et à la fiabilité des titres émis en vertu du droit national. En outre, les procédures officielles sont basées sur des mécanismes qui sont inaccessibles à la majorité des populations rurales et dont les coûts les excluent de la propriété foncière (Djiré, 2007).

L'efficacité de la législation nationale et des procédures étatiques est limitée par de multiples facteurs, notamment les obstacles à l'accès des communautés rurales à la justice, le caractère incomplet et inadapté de la législation et la lourdeur des procédures administratives.



## **2.3 Des mesures pour promouvoir les investissements et réglementer leurs impacts sociaux et environnementaux**

### **Un nouveau Code des investissements pour promouvoir l'investissement privé**

Afin de promouvoir l'investissement privé, le Mali a, comme d'autres pays de la sous-région ouest-africaine, promulgué une loi qui détermine les conditions et procédures en matière d'investissements privés tant par les ressortissants nationaux que par les étrangers. Adopté en 1991 (Loi N° 91-048 de 1991 et Décret N° 95-423/P-RM fixant les modalités de son application) et considérablement modifié par la suite (surtout en 2005), le Code des investissements a été rédigé sous la houlette des institutions financières internationales, bien avant la vague actuelle d'acquisitions foncières à grande échelle<sup>8</sup>. Par conséquent, malgré ses révisions successives, il ne tient pas compte de certains de leurs aspects spécifiques.

En gros, le Code définit l'investissement comme « le financement des immobilisations et du fonds de roulement initial dans le cadre d'un projet de développement ». Malgré l'aridité de cette définition, elle a le mérite d'exclure du champ de ce Code les transactions exclusivement commerciales (vente-achat). Ces dernières sont, quant à elles, régies par le Code du Commerce, complété par le Traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA). Sont également exclues du bénéfice du Code des investissements les entreprises de prospection et d'exploitation minières et pétrolières qui, bien qu'elles soient couvertes par les conventions d'investissement, sont respectivement régies par le Code minier et le Code pétrolier ainsi que leurs textes d'application.

Le Code définit les mécanismes et dispositions conçus pour promouvoir les investissements, à travers un dispositif juridique et institutionnel attractif. Il accorde beaucoup d'avantages aux investisseurs, sans discrimination, telles que des avantages fiscaux et financiers ou une grande souplesse des conditions d'embauche et de licenciement. Les aménagements industriels sont encouragés à travers l'augmentation du délai d'exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et les contributions des patentes. Outre l'égalité de traitement entre les investisseurs nationaux et les investisseurs étrangers, le Code des investissements offre plusieurs autres garanties, y compris le droit de rapatrier les bénéfices et les salaires, et le recours à l'arbitrage international pour le règlement des litiges avec l'État malien. Enfin le Code offre des garanties de sauvegarde des droits acquis, y compris des clauses générales de stabilisation.

Le Code ne fixe aucun seuil minimum d'investissement. Le critère essentiel qui décide de l'éligibilité d'un projet est le taux de valeur ajoutée qui doit être égal ou supérieur à 35 %.

---

8. Le Code de 1991 abrogeait le premier, adopté en 1986 (Loi N° 86-39/AN-RM du 8 mars 1986) et il fait actuellement l'objet d'une révision.

Pour garantir une application efficace des dispositions du Code, l'État a réorganisé les services chargés des investissements. Au niveau gouvernemental, il a été créé un ministère en charge des Investissements, sous la tutelle duquel est placée l'Agence pour la promotion des investissements (API) qui a pour mission d'accroître les investissements directs, notamment de l'étranger. Un guichet unique a été créé en 2008 pour traiter toutes les procédures administratives de création d'entreprises liées aux nouveaux investissements et raccourcir le temps requis pour mener à bien les formalités.

Ces divers avantages expliquent, dans une large mesure, pourquoi les grands investisseurs nationaux et étrangers préfèrent signer une convention d'investissement avec le gouvernement avant d'adresser à l'ON une demande de bail foncier. De fait, la convention d'investissement déclenche l'application du Code des investissements. De surcroît, l'accord préalable de la plus haute autorité de l'État, qui est normalement impliquée dans la signature des conventions d'investissement, est de nature à faciliter la procédure d'affectation des terres.

### **Une prise en compte des considérations sociales et environnementales**

Les investissements à grande échelle soulèvent généralement d'importantes questions d'ordre social et environnemental. Parallèlement à l'élaboration de la législation pour promouvoir l'investissement, le gouvernement malien a promulgué une législation pour gérer les risques sociaux et environnementaux. Si les progrès ont été relativement lents au regard des risques sociaux, la législation environnementale a fait des progrès importants au cours des deux dernières décennies. La Constitution malienne du 25 février 1992 fait du droit à un environnement sain un droit humain. De même, elle considère la protection de l'environnement comme un devoir commun à tous les citoyens et à l'État. De fait, l'article 15 de la Constitution prévoit que « Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'État ».

En écho à ces considérations constitutionnelles mais aussi sous la poussée des préoccupations environnementalistes et écologistes au plan international, une réglementation pertinente a été progressivement mise en place pour assurer une bonne protection de l'environnement naturel et humain.

En 2001, une législation de base a été promulguée pour lutter contre la pollution et les nuisances (Loi N° 01-020 de 2001 relative aux pollutions et aux nuisances). D'après l'article 3 de cette loi, toute activité susceptible de porter atteinte à l'environnement naturel et humain est soumise à une autorisation préalable du ministre chargé de l'Environnement sur la base d'une étude d'impact environnemental. L'article 5 de la même loi exige un audit environnemental pour tout travail, aménagement ou ouvrage industriel, agricole, minier, artisanal, commercial ou de transport dont l'activité peut être source de pollution, de nuisance ou de dégradation de l'environnement.



Photo : © Moussa Djiré

Défrichage dans le casier de Phédié (Office du Niger).

Adopté en 2003 pour faire appliquer ces dispositions, le décret relatif à l'étude d'impact environnemental (Décret N° 03-594/P-RM de 2003) traite aussi des impacts sociaux des projets, même si son intitulé ne fait pas mention de cet élément. La volonté d'assurer une plus grande prise en compte de l'impact des projets sur les personnes vivant sur les sites d'implantation a conduit les autorités à adopter un nouveau décret (N° 08-346/P-RM de 2008). Ce décret met plus l'accent sur l'impact social des projets et il fixe les règles et procédures régissant l'étude d'impact environnemental et social (EIES). D'autres amendements mineurs ont été effectués en 2009.

En principe, les projets soumis à une EIES ne peuvent pas être mis en œuvre sans la délivrance d'un permis environnemental par le ministre de l'Environnement. Le permis impose l'application des mesures d'atténuation et de compensation recommandées par l'EIES. Dans le cadre de l'EIES, le promoteur doit informer la population locale, notamment les personnes susceptibles d'être affectées par le projet. De plus, une consultation publique doit être organisée par le représentant de l'État ou le maire dans la zone de projet pour permettre aux populations locales de faire entendre leurs préoccupations. L'EIES doit s'accompagner d'un plan de gestion environnementale et sociale (PGES). Ces dispositions s'appliquent à tous

les projets, y compris ceux de développement agricole, susceptibles d'avoir des impacts environnementaux et sociaux négatifs. Dans la pratique, les décrets qui régissent la gestion des impacts environnementaux et sociaux des investissements sont souvent confrontés à d'énormes problèmes de mise en œuvre, comme on le verra par la suite.

C'est dans ce contexte de grande insuffisance des garanties de sauvegarde des intérêts locaux, qu'elles soient d'ordre juridique ou pratique, que s'est déroulée la récente vague d'acquisitions foncières au Mali.

### **3. Tendances des investissements agricoles privés et des acquisitions foncières à grande échelle**

#### **3.1 Une longue tradition « d'accaparement des terres » par les élites urbaines**

Les investissements agricoles privés ne constituent pas un phénomène nouveau puisqu'ils ont commencé sous la période coloniale, dans les zones périurbaines. Par contre, ce qui est nouveau, comme le notent de nombreux observateurs, c'est l'ampleur du phénomène et la taille des acquisitions. En effet, sous la période coloniale, beaucoup de fonctionnaires et de commerçants ont profité de leur situation professionnelle ou fait jouer leurs relations sociales (amitiés, liens de mariage, etc.) pour acquérir des parcelles dans les villages situés non loin des villes. Les terrains acquis ont été par la suite transformés en concessions rurales puis, dans certains cas, en titres fonciers. La tendance a été encouragée au moment de l'indépendance par les autorités de la 1<sup>ère</sup> République, qui prônaient le « retour à la terre ». Dans cette optique, les autorités ont procédé au morcellement des terrains et créé des concessions rurales au profit des citoyens, notamment aux alentours de Bamako (Djiré, 2007).

L'urbanisation galopante depuis l'indépendance a encouragé les citoyens à continuer d'acquérir des terres dans les zones périurbaines. Plusieurs acquéreurs déclarent souhaiter établir des exploitations agricoles modernes. Mais, si certains citoyens ont effectivement créé des fermes d'élevage (avicole ou bovin pour la production laitière), la plupart d'entre eux ont réalisé en fait des investissements spéculatifs : les terrains acquis sont par la suite morcelés et vendus sous forme de parcelles à usage d'habitation (Djiré, 2007).

Malgré l'absence de statistiques officielles sur ce phénomène, quelques études de cas permettent d'en prendre la mesure. Une étude menée dans la commune rurale de Sanankoroba en 2005, à 30 km de Bamako (Djiré, 2007), montre que, si le nombre de titres fonciers dans la commune a augmenté de façon exponentielle ces dernières années, les bénéficiaires des 268 titres fonciers délivrés jusqu'alors par les services du domaine étaient distribués comme suit : agents de l'État (40,29 %) ; l'État lui-même (35,44 %) ; entreprises (19,40 %) ; organisations privées (1,88 %) ; petits producteurs (1,49 %) ; artisans (0,75 %) ; retraités (0,37 %) ; et étudiants, agissant sans doute pour le compte de leurs parents déjà titulaires d'autres titres (0,37 %). Sachant que l'obtention d'un titre foncier est la condition pour l'acquisition de la propriété foncière au Mali, ces chiffres montrent que les agriculteurs maliens sont exclus de la propriété foncière (officielle). La propriété de terres de valeur est de plus en plus concentrée entre les mains des fonctionnaires et des entrepreneurs résidant en ville. À mesure de l'expansion géographique de la capitale, certains propriétaires fonciers ont commencé à morceler leurs terres et ont vendu des lots

comme terrains à usage résidentiel. Des parcelles de quelques hectares couvertes par un seul titre foncier ont parfois donné naissance à des centaines de lots et titres correspondants (Djiré, 2007).

Une autre étude, menée dans la commune rurale de Baguineda-Camp, située à 35 km de Bamako, a montré que les terres dont la gérance a été confiée à l'Office des Périmètres Irrigués de Baguineda (OPIB) faisaient l'objet d'une quarantaine de baux emphytéotiques détenus par des fonctionnaires, commerçants, officiers de l'armée ou cadres du secteur privé. Dans les plaines inondables de l'OPIB, 900 des 2 700 contrats d'attribution de parcelles rizicoles étaient libellés au nom de citoyens non résidents (Keita, 2003). La taille moyenne de ces parcelles était de l'ordre de 3 à 5 ha, quelques-unes atteignant 10 ha.

Dans une certaine mesure, ces acquisitions de terres irriguées et périurbaines par les élites locales préfiguraient les tendances actuelles des acquisitions foncières – à une cadence toutefois plus lente et sur des superficies moins grandes. À l'instar de ces acquisitions foncières à grande échelle qui ont suscité tant d'attention médiatique, ces transactions foncières de moindre envergure peuvent fragiliser la sécurité de la tenure des résidents ruraux, en particulier dans les zones périurbaines. À juste titre, les organisations paysannes au Mali ont plaidé pour que ce phénomène soit pris en compte lors des débats sur les « accaparements de terres ».

### **3.2 Un processus qui s'est amplifié et diversifié depuis 2005**

Suite au regain d'intérêt envers les terres agricoles et aux efforts déployés par le gouvernement malien pour attirer des investissements, la tendance décrite plus haut s'est amplifiée et a dépassé les zones périurbaines. La nature des acquéreurs fonciers a également changé, notamment avec une forte participation des investisseurs étrangers. La taille des transactions individuelles a augmenté de façon exponentielle, certaines acquisitions couvrant des dizaines de milliers d'hectares. L'ON est devenu une cible privilégiée des investisseurs nationaux comme étrangers (Djiré et Wambo, 2010).

Si la récente vague d'acquisitions foncières affecte la totalité du territoire malien, le nombre et la taille des investissements et des acquisitions varient sensiblement d'une région à une autre. En l'absence de données détaillées sur les développements dans l'ensemble du territoire national, l'analyse des tendances s'est concentrée sur la zone de l'ON, où l'on retrouve des exemples emblématiques. L'ON abrite la majeure partie du potentiel d'irrigation du Mali et cette zone est considérée avoir aiguisé la convoitise des investisseurs. Outre des investissements privés, la zone de l'ON a assisté à d'importants projets d'investissements publics. Il est bon de rappeler brièvement les principales caractéristiques de ces types d'investissements.

Parmi les projets d'investissement public soutenus par des partenaires au développement figurent :

#### **Encadré 4. Conclusions du rapport de faisabilité du projet CEN-SAD**

Comme la CEN-SAD ne disposait pas de l'expertise nécessaire pour analyser et réagir aux propositions de la partie malienne, elle a sollicité l'assistance de la FAO pour l'aider à faire avancer le projet. Une mission de conseil fut organisée du 21 juillet au 12 août 2005. Après s'être rendu à Rome, Tripoli, Bamako et dans la zone de l'ON, le consultant a fait d'importantes observations et recommandations qui ont hypothéqué la poursuite du projet. Tout d'abord, le rapport de mission confirmait que la mise en valeur des terres mises à la disposition de la CEN-SAD nécessiterait d'étendre les infrastructures hydrauliques de l'ON. Il relevait aussi le besoin d'élargissement du canal adducteur et la nécessité de financer des infrastructures auxiliaires, notamment des routes et autres aménagements sociaux (éducation et santé).

Le rapport abordait ensuite les problèmes liés à la disponibilité saisonnière de l'eau qui risquait de compromettre sérieusement la rentabilité des exploitations commerciales. La construction du barrage de Fomi était en fait perçue comme la seule manière susceptible d'accroître les disponibilités d'eau en étiage et de permettre les cultures de saison sèche sur les terres de la CEN-SAD.

Enfin, le consultant s'est penché sur les systèmes de production et les considérations économiques en notant que les rendements élevés (une moyenne de 6 tonnes de paddy à l'hectare, avec des pics de plus de 8 t/ha) et le faible coût de production dans la zone de l'ON s'expliquent entre autres par la taille modeste des exploitations (environ 3 ha en moyenne), les techniques culturales locales et le recours quasi-exclusif à la traction animale pour la préparation des sols. Il a notamment attiré l'attention sur le fait que les exploitations prévues sur les terres mises à la disposition de la CEN-SAD seraient gérées de façon radicalement différente, en privilégiant notamment la mécanisation à grande échelle, bien qu'il n'y ait aucune donnée permettant de prouver son efficacité dans les conditions d'exploitation en présence dans la zone de l'ON. Le consultant a illustré ses propos par l'exemple du bail de 30 ans accordé par l'ON en 1998 à la société chinoise COVEC, pour y monter une ferme expérimentale de 1 000 ha, pratiquant la grande mécanisation. L'expérience a échoué et la société a mis les terres en fermage à des petits paysans qui, du fait de la pénurie de terres irriguées, acceptent, semble-t-il, de payer un loyer supérieur au montant de la redevance eau que les paysans installés sur les terres de l'État doivent acquitter.

Le rapport mentionne aussi les implications financières de la grande mécanisation qui rendraient le projet très coûteux. Enfin, dans ses conclusions et ses recommandations, le consultant suggérerait de commencer les travaux sur 10 000 ha dans le cadre des aménagements prévus par le Schéma directeur, pour que les résultats puissent éclairer les études de faisabilité sur les superficies restantes.

Source : Aw (2005).

- des allocations foncières à des organisations régionales qui devront aménager ces terres et mettre des parcelles à la disposition des citoyens des pays membres : la CEN-SAD (Communauté des États sahélo-sahariens) et l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) ;
- un projet expérimental axé sur la création de titres fonciers à attribuer à des particuliers maliens dans le cadre d'une initiative financée par la Société financière internationale (SFI) ;

- un projet financé par le gouvernement des États-Unis dans le cadre du Millennium Challenge Account (MCA), qui repose également sur la délivrance de titres fonciers à des particuliers.

#### **Encadré 5. Quelques informations sur l'UEMOA et sa politique agricole**

Créée en 1994, l'UEMOA compte actuellement huit États membres : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

Ses objectifs principaux sont : la création d'un marché commun basé sur le droit d'établissement et la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que l'harmonisation des législations nationales.

En 2001, l'organisation a adopté une politique agricole commune couvrant l'agriculture, l'élevage, la foresterie et la pêche. La Politique agricole de l'Union a deux objectifs principaux : garantir la sécurité alimentaire et assurer de meilleures conditions de vie aux producteurs par le développement des économies rurales, l'amélioration de leurs revenus et de leur statut social.

Les principes de base de la Politique agricole de l'Union sont la subsidiarité, la proportionnalité, une approche régionale, la complémentarité, la solidarité, l'évolution progressive et le partenariat. Le rôle des jeunes et des femmes dans l'agriculture est spécifiquement mentionné dans le texte (article 5), ainsi que l'importance de la gestion transfrontalière des ressources partagées (eau, ressources halieutiques, transhumance ; article 8).

L'immense potentiel de l'ON est perçu au niveau régional comme une opportunité intéressante d'intégration économique.

Les projets impliquant des partenariats avec des institutions régionales ont connu un succès en demi-teintes. Le premier d'entre eux concernait la CEN-SAD. Il s'agit d'une organisation relativement nouvelle qui regroupe des pays d'Afrique du Nord et du Sahel et s'étend sur une superficie de 12 millions de km<sup>2</sup>. Les États de la CEN-SAD souffrent souvent de pénuries alimentaires et de faibles revenus. Lors de la 6<sup>e</sup> Conférence des leaders et chefs d'État de la CEN-SAD, qui s'est tenue à Bamako en mai 2004, le Président du Mali alors en fonction a annoncé que 100 000 ha de terres irrigables seraient mises à la disposition de la CEN-SAD dans la zone de l'ON. Le but était de « contribuer à l'objectif de la sécurité alimentaire de l'ensemble des pays membres ».

Après plusieurs réunions du Comité de pilotage mis en place par le gouvernement malien, un document de projet a été élaboré et soumis à la CEN-SAD, ainsi qu'un projet de convention (Ministère de l'Agriculture, 2005). Le document estimait le coût total du programme à 312 600 000 000 FCFA (625 200 000 USD), à raison d'un coût moyen de 3 126 000 FCFA (6 252 USD) à l'hectare.

Différentes sources informent que, lorsque les conclusions du rapport ont été présentées au Sommet suivant de la CEN-SAD, certains chefs d'État ont considéré la proposition malienne comme un cadeau empoisonné. C'est la raison pour laquelle le projet de la CEN-SAD n'a pas vu le jour, bien qu'il ait été repris par la suite par une compagne libyenne.



Un autre projet d'aménagement impliquant une organisation d'intégration régionale a connu plus de succès que l'expérience de la CEN-SAD. Dans une logique analogue au projet mort-né de la CEN-SAD, mais en tenant compte des leçons tirées de cette expérience, le gouvernement malien a offert une superficie de 11 288 ha à l'UEMOA dans le cadre d'une convention signée en avril 2008, sous l'égide d'un programme régional plus vaste visant à mettre en valeur des terres de l'ON. Cette superficie couvre deux parcelles de terrain situées respectivement dans le système hydraulique du canal du Sahel – Fala de Molodo (le casier hydraulique de Kandiourou), d'une superficie de 9 114 ha et le casier hydraulique de Touraba, d'une superficie de 2 174 ha.

Le projet UEMOA comporte trois composantes :

- le développement des infrastructures (aménagements hydroagricoles productifs et installations de promoteurs privés) : le projet vise l'émergence d'exploitations de tailles variées au profit des ressortissants des pays membres ;
- la mise en valeur des aménagements existants : ceci porte sur l'intensification de la production rizicole, la diversification des productions agricoles et les activités d'accompagnement ;
- l'organisation et la gestion du programme : cela vise à garantir une mise en œuvre efficace du projet. Au titre de cette composante, l'UEMOA agit comme maître d'ouvrage pour l'aménagement des parcelles qui seront par la suite attribuées à des opérateurs privés originaires des États membres. Selon ce dispositif, l'UEMOA assumera le coût des études de faisabilité, les coûts de l'installation des principaux réseaux d'irrigation et de drainage et des axes routiers internes et externes ; de leur côté, les ressortissants de l'UEMOA prendront en charge les réseaux secondaires et tertiaires d'irrigation et de drainage, ainsi que le nivellement et la préparation des parcelles, grâce à un préfinancement de l'UEMOA.

Le projet est conçu pour accueillir trois types d'exploitants : des paysans autochtones qui seront attributaires de petites parcelles de taille unitaire variant entre 4 et 5 ha de superficie nette ; des exploitants privés ayant une capacité technique et financière suffisante pour exploiter des parcelles d'une taille unitaire de 10 ou 20 ha ; et des grands investisseurs privés capables de créer des entreprises agricoles, auxquels on pourra attribuer des parcelles de 30 à 60 ha. Les bénéficiaires maliens pourront recevoir des titres fonciers mais les ressortissants étrangers devront se contenter d'un bail emphytéotique. Grâce à un financement de l'Union européenne de l'ordre de 19 millions FCFA, les travaux ont commencé le 18 septembre 2010 et devraient en principe être achevés à la fin de 2012. Après une interruption liée à la situation sécuritaire au Nord du Mali et au coup d'État, les travaux ont repris en juin 2012.

L'émission de titres fonciers privés à des exploitants individuels est une caractéristique propre au projet de l'UEMOA. Cette idée a été introduite dans la zone de l'ON à travers un autre projet de développement, le projet dit de Koumouna, qui était soutenu par la Banque mondiale. Le projet dit de Koumouna porte le nom de la localité où l'aménagement a vu le jour. D'abord financé par la Banque mondiale



Photo : © Moussa Djiré

Un panneau signalant des travaux d'aménagement du casier de Touraba dans l'Office du Niger.

dans le cadre du Programme national d'investissements ruraux (PNIR) au début des années 2000, le projet vise à tester l'impact de l'octroi de titres fonciers à des petits et moyens exploitants. Le projet porte sur une superficie d'environ 830 ha (ramenée à la fin du projet à 444 ha) divisée en 130 lots de 3 ha et en un petit nombre de lots de plus grande taille. Il repose sur l'hypothèse que l'octroi de titres fonciers et la participation des exploitants aux investissements va promouvoir la sécurisation, la motivation et une approche plus rationnelle de l'exploitation agricole.

La direction de l'ON, le PNIR et la Banque mondiale ont mis en place une commission de dépouillement des candidatures. Les résultats attestent de l'échec de l'initiative. La commission devait sélectionner les candidats sur la base des critères élaborés par les trois structures, mais une première session tenue en juillet 2005 n'a trouvé qu'un seul candidat ayant réuni tous les critères financiers imposés. Un nouvel avis de manifestation d'intérêt pour compléter le nombre manquant a été lancé par la direction de l'ON en octobre 2006 et les parties prenantes ont élaboré conjointement une nouvelle grille d'évaluation. Sur les 16 dossiers reçus, 11 ont été jugés recevables et 5 irrecevables (pour non-respect des procédures, notamment la non-présentation de la documentation requise). D'après des informations confidentielles consultées par les auteurs, sur les 11 dossiers de candidature jugés recevables, 6 ont obtenu un faible score aux indicateurs retenus, tels que la solvabilité, l'historique et l'aptitude à payer une partie des coûts de développement. Ces 6 candidatures ont donc été rejetées conformément à l'article 4(2) de la Décision N° 05-0187/MA-SG de 2005, portant fonctionnement de la commission. Seuls 5 candidats ont obtenu des scores supérieurs au minimum légal et ont ainsi pu être approuvés. En fait, les attributions foncières l'ont été par défaut. Certains des bénéficiaires ont maintenant commencé l'exploitation.

À l'instar de l'expérience de Koumouna, le projet du MCA qui est plus récent est aussi bâti autour de la philosophie d'introduction de titres fonciers dans la zone de l'ON. Le projet constitue le volet agricole d'un important financement accordé par les États-Unis au Mali, dont un second chantier porte sur la rénovation de l'aéroport de Bamako. L'objectif du volet agricole est d'augmenter les revenus des exploitants de la zone du projet (Alatona) par l'extension des aménagements hydroagricoles, la sécurisation foncière, l'augmentation des superficies mises en valeur, la diversification des moyens de subsistance et l'intensification des productions agricoles. À cette fin, le projet MCA prévoit de développer les infrastructures d'irrigation à Alatona et d'attribuer les parcelles irriguées aux exploitants. Le projet a obtenu 22 441 ha, qui seront ensuite morcelés en une multitude de titres fonciers (allant de 1 à 80 ha chacun). Les parcelles seront allouées en priorité aux résidents de la zone puis à des agriculteurs venant d'ailleurs. Dans ce dernier cas, des appels ouverts à candidature seront utilisés pour allouer des blocs de 5 et 10 ha aux jeunes diplômés et aux ruraux et des blocs de 30, 60, 90 et 120 ha comme exploitations commerciales. Sur les 5 200 ha qui seront mis en valeur à Alatona, 1 000 ha ont déjà été développés et des parcelles ont été distribuées à 200 nouveaux paysans. Le projet comprend aussi des activités dans les domaines de l'éducation, de la santé et

du renforcement des capacités organisationnelles. Suite au coup d'État militaire du 22 mars 2012, le gouvernement américain a décidé d'interrompre le soutien accordé au projet.

Les projets financés par le secteur public comme le projet pilote de Koumouna, le projet de l'UEMOA et celui du MCA sont conçus pour promouvoir l'entreprenariat agricole dans la zone de l'ON. Ces dernières années, la zone de l'ON a attiré un grand nombre d'investisseurs privés motivés par d'autres préoccupations. Sur la période 2004-2009, 871 267 ha ont été alloués à des projets d'investissements, et la cadence s'est accélérée après 2007. Ces attributions ont été faites soit par l'ON soit par l'État central, majoritairement à de grands investisseurs, sous forme d'attributions définitives (50 419 ha) ou provisoires (820 848 ha). Elles couvrent une superficie qui fait presque dix fois la taille des périmètres d'irrigation aménagés depuis la création de l'ON à l'époque coloniale.

Si l'attention s'est focalisée sur les acquisitions foncières par des investisseurs étrangers, 90 % des candidatures connues ont en fait été déposées par des promoteurs nationaux, même si les investisseurs nationaux représentent moins de 50 % de la superficie totale attribuée (Papazian, 2011). S'il existe quelques demandes portant sur de vastes superficies de la part des investisseurs nationaux, la plupart des acteurs nationaux recherchent des parcelles d'une taille inférieure à 50 ha. Il est stupéfiant de noter que 38 % de toutes les demandes concernent des superficies comprises entre 1 et 5 ha. En revanche, aucun investisseur étranger n'a acquis moins de 500 ha (Papazian, 2011).

Les allocations foncières aux demandeurs maliens comprennent : des exploitants agricoles (individuels ou en groupes) déjà domiciliés dans la zone de l'ON ; des exploitants agricoles (individuels ou en groupes) non titulaires de permis d'exploitation qui souhaitent s'installer dans la zone de l'ON ; et de grands investisseurs privés. Le premier groupe se compose de producteurs déjà installés dans la zone qui détiennent un PEA délivré par l'ON et qui souhaitent, à titre individuel ou collectif, agrandir leur exploitation et sécuriser davantage leurs droits fonciers par un contrat de bail. Ces personnes sont pour la plupart des représentants des exploitants qui siègent dans des structures paritaires de gestion de l'ON, des délégués de la zone de l'ON ou des leaders politiques ou associatifs locaux qui ont été les premiers informés de cette nouvelle possibilité d'accès à la terre. Si bon nombre d'entre eux soumettent des candidatures individuelles, d'autres préfèrent créer des associations avec des amis ou des proches. On citera par exemple l'Association Nièta de Phédié, Modibo Kimbiri de Dogofri ainsi que les attributions faites aux coopératives Samabalagnon et Dunkafa-Ton. Le second groupe concerne des personnes souhaitant s'installer dans la zone de l'ON mais qui demandent des terres non aménagées car elles n'ont pu accéder à des parcelles viabilisées. Elles travaillent généralement comme ouvriers saisonniers sur des champs appartenant à des colons paysans ou elles exploitent en sous-location des terrains appartenant à des exploitants titulaires de grandes parcelles. En général, ces personnes accèdent aux parcelles par le biais d'associations et de coopératives.

Les gros investisseurs privés sont des promoteurs qui, pour la plupart, ne résident pas dans la région et dont l'activité principale n'est pas l'agriculture. Certains d'entre eux résident même à l'étranger. À l'instar des investisseurs étrangers, ils demandent des superficies énormes. Dix d'entre eux détiennent à eux seuls 50 % du total des superficies allouées aux Maliens. Parmi les acteurs d'envergure, on peut citer le groupe Tomota (100 000 ha) et la société Yatassaye (20 000 ha), la Société Africaine de Production Agricole (20 000 ha), la CAMEC (20 000 ha), la SOCOGEM (20 000 ha), Ndiaye et Frères (15 000 ha), la Société Moulin Moderne (7 400 ha) et BMB Export (10 000 ha).

Les investisseurs étrangers constituent un groupe aussi hétérogène que celui des investisseurs nationaux. Selon une classification mise au point par Papazian (2011), ils comprennent des investisseurs privés par le biais de fonds souverains, tels que la société libyenne Malibya<sup>9</sup>, des groupes industriels (nationaux et multinationaux) issus des secteurs de l'agroalimentaire et de l'énergie, tels que les investisseurs chinois SUKALA et N-SUKALA<sup>10</sup>, et des investisseurs étrangers impliqués dans des partenariats public-privé avec le gouvernement malien. Cette dernière catégorie comprend un grand nombre de projets dans lesquels le gouvernement malien joue un rôle actif à travers des partenariats avec l'investisseur ou le gouvernement du pays investisseur. Cette tendance est illustrée par le cas du PSM, qui est l'une des deux études de cas examinées ici et que nous discutons en détail plus loin dans ce rapport.

Conformément à la législation malienne, les attributions foncières à ces investisseurs concernent essentiellement des terres n'ayant pas encore été aménagées (c.-à-d. irriguées) qui sont régies selon les règles coutumières. Toutefois, dans certains cas, l'État dispose déjà de titres fonciers sur les zones concernées. Actuellement, les terres sont à vocation agropastorale et habitées par des agriculteurs sédentaires, qui cultivent des céréales comme le mil, et des éleveurs transhumants. L'arrivée des investisseurs privés sur ces terres non aménagées entraîne souvent des tensions entre les investisseurs et la population locale (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, 2011).

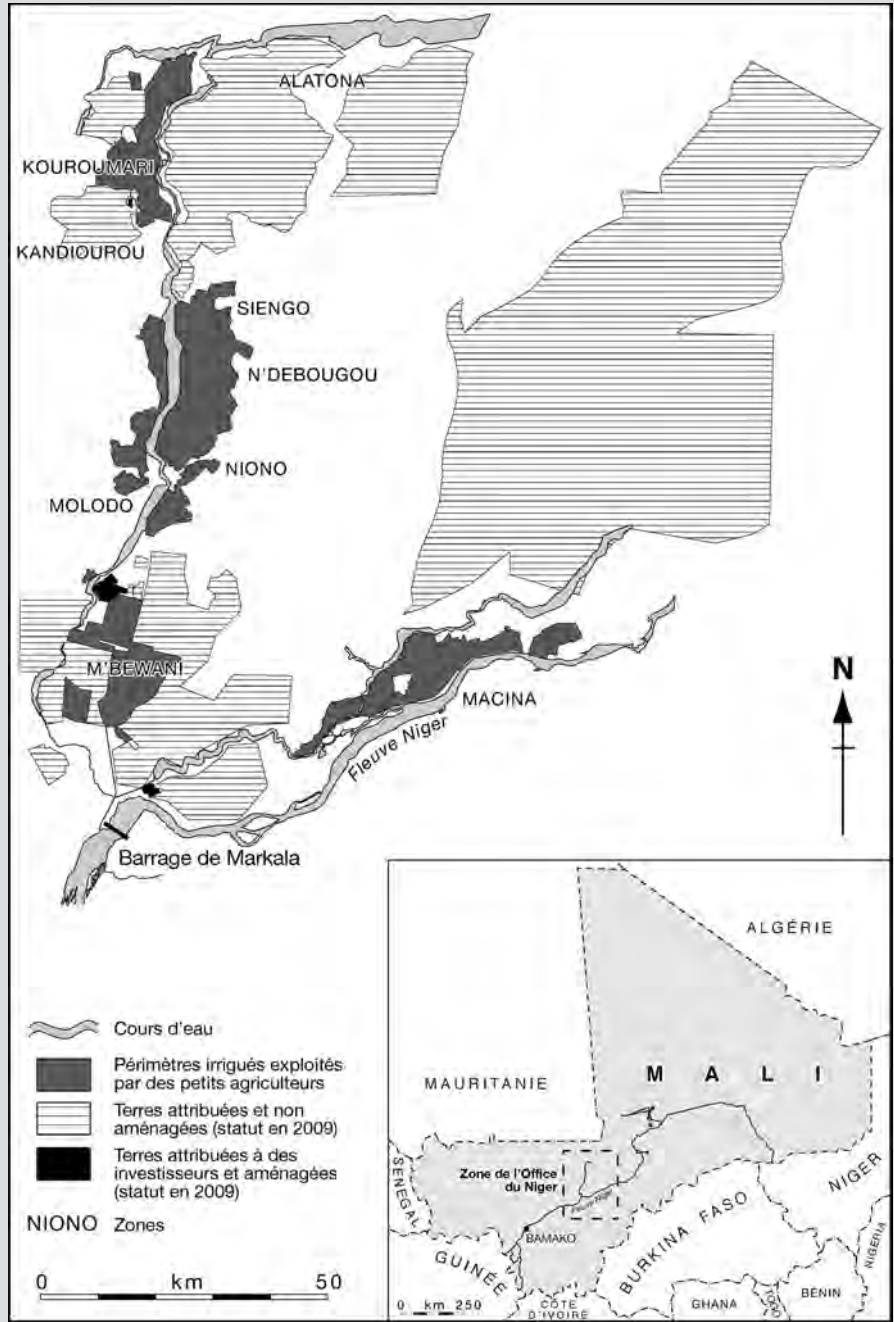
Les données de l'ON (Office du Niger, 2010) suggèrent que les promoteurs sont principalement intéressés par le riz, les oléagineux et la canne à sucre. Seuls 5,8 % des 871 267 ha alloués sont couverts par un contrat de bail. Sur les 94,2 % restants, 60 % des projets en sont toujours au stade de la « lettre d'accord de principe ». On voit donc qu'une grande partie des allocations foncières sont toujours couvertes par des instruments provisoires comme des lettres d'accord de principe et non par des contrats de bail fermes et définitifs. Sur les superficies allouées couvertes par un bail (qui ne représentent que 5,8 % du total des attributions), 23 % seulement ont effectivement fait l'objet d'une mise en valeur. Donc, seul un infime pourcentage du total des attributions foncières a effectivement été mis en valeur.

---

9. Pour en savoir plus sur le projet Malibya, voir Diallo et Mushinzimana (2009) ; Oakland Institute (2011) ; Adamczewski et Jamine (2011).

10. À propos de N-SUKALA, voir Papazian (2011).

Figure 2. Attributions foncières dans l'Office du Niger



Source : adapté de Office du Niger (2010).

Sur les superficies qui font toujours l'objet d'une attribution provisoire, 54 % représentent des lettres d'accord de principe dont le délai de réalisation des études (condition préalable à l'obtention du bail et au démarrage de la mise en valeur) est déjà dépassé (Papazian, 2011). Aux termes de la législation malienne, ces attributions devraient être résiliées. Ce constat suggère que la mise en valeur des terres agricoles n'est pas la principale préoccupation de la plupart des « investisseurs » actifs dans l'ON. Dans bien des cas, on assiste plutôt à des acquisitions foncières spéculatrices fondées sur la reconnaissance de la raréfaction d'une ressource de haute valeur qui aura une importance financière et stratégique majeure dans les années à venir.

Il convient dès lors de revisiter le cadre institutionnel dans lequel intervient cette course foncière et d'analyser son efficacité à la lumière des pratiques actuelles.

### **3.3 Un cadre juridique et institutionnel menacé par les pratiques actuelles**

#### **Une multitude de structures et de mécanismes de gestion et de régulation**

L'ON, déjà brièvement présenté, se trouve au cœur du dispositif institutionnel et il est chargé de gérer les terres qui lui sont attribuées dans la zone. L'ON a longtemps été présenté comme « un État dans l'État ». Sans être tout à fait fausse, cette assertion est progressivement remise en cause, notamment avec l'arrivée de grands investisseurs privés et de divers projets-pilotes financés par des bailleurs de fonds. Un large éventail d'organisations a désormais pour mandat de travailler au développement de la zone de l'ON. Diverses structures centrales agissent directement ou indirectement en amont du processus d'attributions foncières et parfois en aval, à travers leurs antennes déconcentrées sur le terrain.

Ainsi, le Conseil présidentiel pour l'investissement (CPI) et l'Agence pour la promotion des investissements (API) ont pour mission d'accroître l'investissement privé, dans le secteur agricole et au-delà. Établi en 2003, le CPI est présidé par le chef de l'État malien et composé de membres étrangers et nationaux représentant de grands groupes miniers, industriels et financiers, ainsi que plusieurs ministres (Oakland Institute, 2011). L'API a été créée en 2005 afin de garantir une plus grande participation du secteur privé dans l'économie nationale. Sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Investissement et du Commerce, l'agence a pour mission de faciliter et d'accroître les investissements directs, notamment étrangers. Un guichet unique a été créé à cet effet en 2008 pour abriter toutes les procédures administratives de création d'entreprises liées aux nouveaux investissements et raccourcir les délais requis pour mener à bien les différentes phases. Toutes les demandes d'agrément en vertu du Code des investissements ou les demandes d'autorisation préalable pour la création d'entreprises sont, en principe, centralisées au niveau de ce guichet unique.

En outre, divers départements publics centraux interviennent dans la gestion des investissements en général et des investissements agricoles en particulier. Pendant longtemps, l'ON rendait des comptes au ministère du Développement rural et, suite à une restructuration administrative, au ministère de l'Agriculture. Mais à l'issue d'un remaniement ministériel en 2009, la supervision de la gestion de l'ON a été confiée à un nouveau Secrétaire d'État rattaché au cabinet du Premier Ministre – le SEDIZON qui sera érigé plus tard en Ministère délégué (MEDIZON). Compte tenu de l'importance stratégique de la région<sup>11</sup>, le MEDIZON constituait une sorte d'organe de supervision s'occupant spécifiquement de l'Office du Niger. Il était chargé de mettre en œuvre le Schéma Directeur de Développement durable de la zone de l'Office du Niger (SDDZON), adopté en décembre 2008. Plus radicalement, l'établissement du SEDIZON traduisait la volonté des plus hautes instances du gouvernement de ramener à la capitale malienne le pouvoir décisionnel de la direction de l'ON, jusqu'alors situé à Ségou (Papazian, 2011).

Néanmoins, plusieurs ministères restent impliqués dans les décisions qui touchent les investissements agricoles de l'ON. Le ministère du Logement, des Affaires foncières et de l'Urbanisme traite de l'octroi des titres fonciers dans les cas où cette procédure est requise ainsi que de l'enregistrement des contrats de bail au bureau des domaines et du cadastre de Ségou. Il s'occupe également des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique et intervient dans les opérations de réinstallation. Le ministère de l'Environnement joue un rôle dans les études d'impact environnemental et dans le suivi environnemental et les questions touchant aux permis environnementaux. Le ministère des Finances gère les avantages fiscaux prévus par le Code des investissements. Les ministères chargés de l'eau, de l'énergie et de l'agriculture peuvent aussi participer à l'élaboration et/ou au suivi des projets, p. ex. en siégeant au comité de validation d'un rapport EIES ou au comité technique qui supervise et assure le suivi des baux.

En dehors de Bamako, plusieurs institutions jouent un rôle décisif dans la gouvernance des investissements agricoles. La principale est l'ON ; comme on l'a vu, il s'agit d'un EPIC doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Créé en 1932 en vue de développer l'irrigation dans le delta du fleuve Niger, il a été restructuré en 1994. Son siège social est à Ségou, non loin du barrage de Markala qui alimente le périmètre d'irrigation. L'ON est divisé en six zones de production jouissant d'une autonomie de gestion et chargées de la mise en œuvre des activités ayant fait l'objet de plans et programmes approuvés par le conseil d'administration. Plusieurs comités de gestion conjoints où siègent des représentants de la direction de l'ON et des agriculteurs épaulent l'ON dans la gestion des terres, de l'eau et des infrastructures et dans la résolution des conflits.

---

11. Suite au coup d'État du 22 mars 2012 au Mali, le SEDIZON (MEDIZON) a été dissout et le nouveau gouvernement de transition a ramené la supervision de l'ON dans le giron du ministère de l'Agriculture.



## Plusieurs défis de gouvernance foncière

Malgré cet arrangement institutionnel étoffé, des lacunes majeures affectent la capacité de l'État malien à gérer les grands investissements agricoles. En effet, lorsqu'on regarde en détail les différentes expériences d'investissements privés dans la zone Office du Niger, on ne peut manquer d'être surpris par la diversité des portes d'entrée empruntées par les investisseurs, les différences dans le contenu des contrats ainsi que les décalages manifestes entre la pratique et les dispositions législatives et réglementaires dans le processus de mise en place des investissements. D'une manière générale, les dispositions juridiques relatives à la gestion des impacts environnementaux et sociaux des projets d'investissement sont souvent contournées ou ignorées. Des « lettres d'accord de principe » et même des baux fonciers sont délivrés en l'absence de planification stratégique. Il est utile d'examiner ces problèmes en détail.

Ainsi, le premier constat qui se dégage de l'étude des différents contrats d'investissement agricole signés par le gouvernement malien concerne la diversité des portes d'entrées choisies par les investisseurs (Cotula, 2011). En théorie, le processus d'obtention d'un bail implique une demande auprès de la direction de l'ON, puis une « lettre d'accord de principe » et enfin un contrat de bail. Cette démarche est suivie par la plupart des investisseurs maliens (à quelques exceptions près). Mais les investisseurs étrangers, quant à eux, passent pour la plupart des « conventions d'investissement » (ou « convention d'établissement ») avec l'État central, qui tiennent lieu de « lettre d'accord de principe ». En outre, différentes conventions ont été signées par différents départements ministériels. Ainsi, la convention avec la Libye (pour le « projet Malibya ») a été signée par le ministre de l'Agriculture, la convention concernant le PSM a été signée par le ministre de l'Industrie et du Commerce, tandis que la convention N-SUKALA était signée par le ministre du Logement, des Affaires foncières et de l'Urbanisme. La convention avec le GDCM a été passée par le SEDIZON. Et l'attribution de 100 000 ha au groupe Tomota n'a pas fait l'objet d'une convention finale avec l'administration centrale, malgré la vaste superficie concernée. Selon les informations recueillies, cette acquisition ne portait (au moment de la recherche) que sur un accord provisoire (lettre d'intention) de procéder à des études techniques et financières préliminaires, conclu avec la direction de l'ON.

Avec l'interférence de plus en plus forte du pouvoir central, la direction de l'ON est souvent mise devant le fait accompli. Elle est tenue de faire tout ce qui est en son pouvoir pour satisfaire aux différents engagements souscrits par l'État dans les conventions d'établissement (Cotula, 2011). Par ailleurs, la signature du contrat de bail par la direction de l'ON devrait, en principe, être précédée de l'appréciation de la demande par une commission en charge des baux. Cette commission a été créée à la fin de 2007, suite au grand nombre de demandes, mais au moment des enquêtes de terrain dans le cadre de la présente recherche, elle ne semblait pas être opérationnelle. Par conséquent, les contrats de bail existants ont été signés directement par le directeur général de l'ON, sans évaluation préalable par ladite commission.

En outre, si la structure des conventions d'investissement et des contrats de bail est plus ou moins la même pour tous les investisseurs privés, il existe quelquefois de grandes différences dans leur contenu, notamment en ce qui concerne les droits fonciers alloués à l'investisseur, la redevance foncière et la redevance eau, ainsi que divers autres aspects importants du contrat. En d'autres termes, la teneur des contrats peut varier, à différents égards, d'un projet à un autre, en fonction des exigences propres de l'investisseur, de la porte d'entrée institutionnelle qu'il choisit et surtout de la force des arguments qu'il présente lors des négociations.

Ainsi, alors que la convention avec la Libye prévoit un bail emphytéotique à titre gracieux (voir la Convention d'Investissement dans le Domaine Agricole entre la République du Mali et la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne populaire et socialiste – plus loin Convention Malibya), celle passée avec Illovo (sur le PSM) prévoit un bail emphytéotique pour la majeure partie des terres et le transfert de la propriété sur les terres où sera située l'usine de transformation (857 ha), avec une redevance foncière qui constituera la contribution en nature de l'État malien pour couvrir sa participation dans le capital (voir la Convention entre le Gouvernement de la République du Mali, Illovo Group Holdings Limited et Schaffer & Associates International LLC, juin 2007).

La valeur financière de la redevance pour la durée du bail est estimée à 2 050 000 000 FCFA pour les 50 ans. Une approche similaire est adoptée par la convention relative à N-SUKALA (2 038 000 000 FCFA pour 50 ans). À l'inverse, ni la convention, ni le contrat de bail avec M3 SA ne mentionne de redevance à payer pour le bail (cf. Contrat de Bail Ordinaire entre l'Office du Niger et la Société Moulin Moderne du Mali et Complexe Agropastoral et Industriel, 31 mai 2010 ; Convention particulière d'investissement dans le domaine agricole entre le Gouvernement du Mali et le Groupe de Sociétés Moulin Moderne du Mali et Complexe Agropastoral et Industriel, sans date).

Un traitement différencié est également accordé à la question de la sous-location. L'article 7 du contrat de bail entre l'ON et la Société M3 SA stipule que cette dernière peut sous-louer son domaine dans le respect strict des clauses du contrat. Mais la sous-location ne pourra intervenir qu'après l'aménagement du domaine. La Société Malibya, par contre, n'a pas le droit de céder ou de louer à des tiers les terres mises à disposition sans l'accord écrit de la partie malienne.

Une autre question qui fait l'objet de traitements différents est celle de l'accès à l'eau et de la redevance eau. Mention est faite de ces aspects dans toutes les conventions et tous les contrats de bail. Ainsi, conformément à l'article 8 de la convention Malibya, le Mali s'engage aussi à « offrir » à Malibya tous les permis d'usage de l'eau du canal de Macina ainsi que des eaux sous-terraines selon les besoins déterminés par l'étude de faisabilité économique du projet. Plus précisément, il s'engage à « permettre à Malibya d'utiliser la quantité d'eau nécessaire et sans restriction pendant l'hivernage », et à « assurer la quantité d'eau nécessaire pour les cultures moins consommatrices d'eau » pendant l'étiage, à partir du canal du Macina. Quant à la redevance, elle est fixée à 2 470 FCFA par an pour l'irrigation d'un hectare par

aspersion et 67 000 FCFA par an pour l'irrigation d'un hectare par gravité. Les mêmes montants sont indiqués dans la convention avec M3 SA. Le fait d'indiquer le montant de la redevance dans la convention est quelque peu en contradiction avec les dispositions du décret de gérance qui soulignent que ce montant est fixé par arrêté du ministre de l'Agriculture. C'est certainement en raison de la volonté d'inscrire les futurs baux dans le cadre légal en vigueur que le contrat de bail avec M3 SA, à la différence de la convention d'investissement, n'indique pas de montant et précise en son article 6 que le taux de la redevance est fixé par arrêté du Ministère de tutelle de l'Office du Niger. Cette disposition est également respectée dans le cas du PSM où un arrêté du ministre de l'Agriculture fixe le montant de la redevance eau.

Enfin, il est à noter que la question de la réinstallation des populations peu traitée dans la plupart des contrats constitue un point important de la convention avec M3 SA. Ainsi, conformément aux clauses de la convention la liant au gouvernement, cette société s'engage, entre autres, à proposer un plan de réinstallation des populations déplacées, en cas de nécessité, et proposer un modèle d'exploitation qui intègre les populations résidentes dans le projet. Par ailleurs, à l'instar des autres conventions, les terres mises à disposition de cette société sont déclarées libres de toutes entraves judiciaires qui en empêchent l'exploitation. Toutefois, l'article 4 précise que, « au cas où la superficie attribuée touche des zones sensibles telles que les villages, les lieux sacrés, les pistes de transhumance et les champs, l'exploitation tiendra compte des mesures compensatoires en vigueur ». Il s'agit là d'une nouveauté qui, quoique conforme aux dispositions légales en vigueur, ne figure pas de façon expresse dans les divers contrats et conventions. Si la disposition peut être interprétée comme traduisant une certaine prise en compte des revendications des organisations paysannes du Mali, elle ne semble avoir connu, à ce jour, aucune mise en œuvre plus pratique.

### **La grande faiblesse de la planification stratégique et de l'examen des projets d'investissement**

En l'absence d'une concertation efficace entre les différentes agences, notamment les ministères intéressés, et entre ces derniers et l'ON, on assiste non seulement à la conclusion de conventions à la teneur différente mais aussi à la remise en cause de l'efficacité des dispositions de planification stratégique. Alors que l'ON continue à attribuer des terres aux investisseurs nationaux, l'administration centrale en alloue par convention et à des investisseurs étrangers, sans tenir compte des schémas de développement adoptés. Comme indiqué plus haut, 871 267 ha ont été alloués entre 2004 et 2009, ce qui dépasse largement les objectifs d'extension de 120 000 ha à l'horizon 2020 fixés par le SDDZON.

L'efficacité de la sélection réalisée par la direction de l'ON est également remise en question, compte tenu du grand nombre de lettres d'accord de principe (abusivement appelées « attributions provisoires ») délivrées et de la non-réalisation des études requises pour bon nombre d'entre elles. En effet, l'ON semble ne

prendre en considération ni le domaine d'intervention du promoteur ou son expérience professionnelle, ni sa capacité technique et financière avant de délivrer la lettre d'accord de principe. Du fait de l'absence de transparence dans les attributions et de la non-application de critères de sélection, n'importe qui peut déposer une demande et un grand nombre ne présentant pas les garanties nécessaires peut recevoir une lettre d'accord de principe. Comme le note Papazian, cette procédure offre notamment l'opportunité à des promoteurs relativement éloignés des réalités du terrain et du milieu agricole, de présenter une demande. Nombre d'entre eux se retrouvent ensuite dans l'incapacité financière de réaliser les études nécessaires à l'obtention du bail (Papazian, 2011).

Selon plusieurs témoignages recueillis sur le terrain, les attributions de terre se font davantage sur la base de considérations subjectives (liens entre les promoteurs nationaux et les décideurs locaux ou nationaux, relations entre les promoteurs étrangers et l'État) que sur des critères de sélection judicieux et adaptés au contexte. Dans ces circonstances, on peut comprendre le faible taux de transformation des lettres d'accord de principe en baux ainsi que le faible niveau de mise en valeur des terres allouées. Les prescriptions juridiques concernant les dates limites pour la réalisation des études de faisabilité (dans un délai d'un an à compter de la délivrance de la lettre d'accord de principe) et pour la mise en valeur des terres (dans les trois ans qui suivent la signature du bail) ne sont pas respectées ni suivies correctement<sup>12</sup>.

Les défis en termes de gouvernance foncière que soulève cette dynamique ont été reconnus dans une certaine mesure par l'ON et par le gouvernement. Cela se reflète dans la création d'un Secrétariat d'État, rattaché au bureau du Premier Ministre, chargé du Développement Intégré de la zone de l'Office du Niger (SEDIZON<sup>13</sup>). Cela se reflète aussi dans la décision de réviser le décret de gérance de l'ON et dans la résiliation en 2010 de nombreuses lettres d'accord de principe dont les bénéficiaires n'avaient pas respecté les obligations de réaliser des études de faisabilité dans les délais impartis. La décision d'annuler les lettres d'accord de principe a concerné 224 219 ha selon des informations fournies par des responsables de l'ON.

### **Le non-respect des dispositions relatives aux études d'impact environnemental et social**

Les projets d'investissement dans la zone de l'ON comportent tous des impacts environnementaux et sociaux et sont donc soumis à une EIES. Toutefois, le respect des dispositions prescrites par l'EIES est inégal et le degré de conformité dépend généralement de l'origine du financement.

---

12. Sur les superficies attribuées en bail, seuls 23 % ont donné lieu à une mise en valeur effective. Sur les superficies encore en attribution provisoire, 54 % représentent des lettres dont les délais de réalisation des études sont déjà dépassés (Office du Niger, 2010).

13. Par la suite, ce Secrétariat est devenu un ministère délégué (MEDIZON) avant d'être dissout, suite au coup d'État du 22 mars 2012 au Mali.

L'EIES est une procédure récemment introduite à l'ON. Jusqu'à une période relativement récente, elle ne faisait pas partie intégrante des formalités à accomplir avant l'obtention d'un bail. Certains promoteurs ont obtenu leur contrat de bail sans avoir réalisé d'EIES. C'est avec l'arrivée massive d'investisseurs étrangers convoitant des milliers d'hectares que la question s'est posée avec plus d'acuité. Ces investisseurs sollicitaient des superficies importantes utilisées par des agriculteurs et des éleveurs transhumants. Dans plusieurs cas, les travaux d'aménagement ont commencé sans EIES préalable et parfois même sans attendre la signature du contrat de bail avec l'ON (cas de Malibya). Certains promoteurs étrangers avaient tendance à considérer qu'une convention signée avec l'État tenait déjà lieu de document juridique permettant d'entamer la phase d'aménagement et que la signature d'un contrat avec l'ON n'est « qu'une étape administrative de plus » (Papazian, 2011).

Plusieurs témoignages recueillis lors des recherches de terrain soulignent que même dans les cas où les EIES ont été menées, toutes les procédures prescrites ont été rarement respectées.

Un autre problème clé auquel sont confrontés les grands projets d'investissement agricole concerne le paiement d'une indemnisation aux populations affectées et la réinstallation des communautés déplacées. Ainsi, la société libyenne Malibya aurait débuté la construction de la route et du canal non seulement sans EIES préalable mais encore sans tenir compte des utilisations foncières existantes sur le site du projet (Diallo et Mushinzimana, 2009). La zone du Macina est une zone traditionnelle d'élevage transhumant. Une convention locale et le plan d'aménagement des sites agropastoraux soutenus depuis 2006 par la coopération allemande, ont été occultés par la mise en œuvre du projet (Diallo et Mushinzimana, 2009 ; recherches des auteurs). Des gîtes d'étape auraient été détruits et des pistes de transhumance obstruées sur 7 km dans la commune de Kolongo (Diallo et Mushinzimana, 2009 ; Brondeau, 2011).

D'après les villageois auxquels les auteurs ont parlé sur le terrain, N-SUKALA et le groupe Tomota ont commencé le déboisement des espaces attribués sans consultation publique suffisante. Le groupe Tomota aurait notamment défriché environ 1 400 ha dans les mêmes conditions que Malibya et avec les mêmes effets. Dans la zone de Bewani, une partie des espaces déboisés par la société N-SUKALA appartenait aux villages locaux et était utilisée à des fins d'élevage, de collecte de bois de feu et de cultures céréalières sèches. Les populations locales n'ont pas été suffisamment informées par la consultation publique requise par le décret sur l'étude d'impact environnemental et social. Elles ont déclaré n'avoir reçu aucune indemnisation préalable. La même situation est survenue dans la zone de Sanamandougou, où la population locale s'est d'abord opposée au projet de M3 SA, avant de se résigner après des affrontements avec les forces de l'ordre qui ont été suivis d'arrestations et de plusieurs promesses faites par le promoteur (Papazian, 2011 ; Oakland Institute, 2011 ; Diallo et Mushinzimana, 2009 ; Adamczewski et Jamine, 2011 ; et données recueillies durant les recherches de terrain).

Par contre, comme nous l'évoquerons plus tard, des directives opérationnelles de la Banque africaine de développement (BAD), similaires à celles de la Banque mondiale, ont été appliquées concernant l'étude d'impact environnemental et le plan de réinstallation dans le cadre du PSM. Plusieurs dispositions en faveur des populations locales ont ainsi été proposées comme mesures d'accompagnement.

En l'absence de directives nationales claires encadrant le déplacement et la réinstallation des communautés, tout dépend de la bonne volonté du promoteur et des conditions imposées par les prêteurs.

En réalité, le problème de fond demeure l'engagement pris par le gouvernement à mettre à la disposition des investisseurs « des terres libres de toutes entraves judiciaires et droits fonciers » et sa capacité réelle à le faire.

Comme mentionné plus haut, les terres cédées en bail sont généralement en dehors du périmètre irrigué – les investisseurs se voient attribuer des terres non aménagées sur lesquelles ils doivent bâtir des infrastructures d'irrigation. Dans ces zones, les communautés locales exercent des droits, qu'ils soient coutumiers ou non. Elles utilisent ces terres pour les cultures sèches et l'élevage. Bien que le décret de gérance des terres affectées à l'ON affirme le monopole de l'ON sur toutes les terres pouvant être irriguées à partir du barrage de Markala, le statut juridique de ces zones non aménagées relève de deux catégories : (i) terres déjà immatriculées et objets de titres fonciers transférés à l'ON ; et (ii) terres n'ayant pas encore été immatriculées et sur lesquelles les communautés locales exercent des droits coutumiers. L'immatriculation de ces dernières exige la purge préalable des droits coutumiers et l'indemnisation des détenteurs, dans l'esprit de la lettre du CDF, du décret de gérance de l'ON et du décret sur les EIES. Ceci incombe à l'État mais celui-ci n'est pas toujours en mesure de s'en charger. En 2002, seuls 199 046 ha des terres de l'ON avaient été officiellement immatriculées par l'État, essentiellement au niveau des périmètres aménagés (d'après le Contrat Plan de 2002). Par conséquent, une grande partie des terres de la zone ON n'a pas encore été immatriculée par l'État.

Quant aux terres immatriculées, leur attribution aux investisseurs ne se fait pas non plus sans quelquefois poser des problèmes. Là, on rencontre deux cas de figure, tous deux problématiques. Dans le premier cas, l'État a procédé à l'immatriculation, mais sans avoir respecté toute la procédure requise, en l'occurrence les enquêtes d'identification et l'indemnisation des populations exerçant des droits sur les terres concernées. Ces populations continuent à se considérer comme étant les propriétaires légitimes desdites terres alors que l'État dispose déjà d'un titre de propriété en son nom. Dans le second cas de figure, l'État a immatriculé les terres depuis longtemps (en respectant ou non les procédures), mais a laissé les terres en friche. Par la suite, des populations s'installent sur ces terres, développent des activités et finissent par se considérer comme propriétaires. Dans ce cas, même si ces dernières n'ont pas de droits de propriété ou même de droits coutumiers sur lesdites terres, il devient difficile, pour des raisons politiques, sociales et humanitaires de les expulser sans compensation. Alors, conformément à l'esprit du décret régissant l'EIES, l'État met la compensation sur le compte du promoteur du

projet, ce qui est contraire à la lettre du décret de gérance des terres affectées à l'ON et aux conventions signées avec les divers investisseurs. En pratique, la question est gérée au cas par cas en fonction du projet.

Dans le cas du projet de Malibya et du PSM, le gouvernement malien prend en charge les indemnités. En ce qui concerne le projet N-SUKALA, en revanche, c'est la partie chinoise qui s'engage à « financer les frais liés à la sensibilisation, au déguerpissement et à la réinstallation des villages et PAP du projet » (article 7 de la convention). Les négociations avec le groupe Tomota suivent leur cours. Dans ce dernier cas, le gouvernement malien refuse de signer la convention, soutenant que la société n'a entrepris aucun aménagement dans la zone alors que Tomota argue qu'aux termes de la législation nationale, l'indemnité devrait être couverte par un financement de l'État<sup>14</sup>. À ce titre, la convention avec M3 SA stipule que la société doit prendre en charge le versement de l'indemnité.

### **L'équité et la pertinence des choix politiques vivement interpellés**

Outre les problèmes liés au respect de la législation, les investissements privés dans la zone de l'ON soulèvent aussi des questions touchant à l'équité et à la pertinence des choix stratégiques qui sont opérés. L'installation des grands investisseurs privés s'est, au départ, réalisée sans tenir compte des petits exploitants. Comme le souligne Benoît Dave, plus de 25 000 exploitations familiales sont installées dans la zone sur des petites parcelles dont la taille moyenne est de 3,7 ha (Dave, 2010). Ces exploitations sont de plus en plus petites, comme en témoigne le fait que la superficie moyenne travaillée par une famille a été divisée par trois en l'espace de 25 ans, pour ne plus faire que 3,14 ha aujourd'hui (Bélière *et al.*, 2003).

Les exploitants ne sont pas propriétaires des parcelles qui leur sont allouées. Ils les louent à titre gracieux mais doivent verser une redevance annuelle pour l'entretien du système d'irrigation. Le non-paiement de cette redevance entraîne leur éviction. Ces exploitations connaissent beaucoup de problèmes et se trouvent dans une sorte d'impasse, dont Benoît Dave situe l'origine dans l'impasse foncière où elles se trouvent. D'après cet auteur, 56 % des exploitations familiales disposent de moins de 3 ha de terres aménagées, seuil considéré comme minimal pour faire vivre une exploitation rizicole dans l'ON (Dave, 2010). Ce pourcentage est en constante augmentation, car beaucoup d'exploitations se morcellent au moment des successions ou de conflits familiaux, parce que des exploitants surendettés sont obligés de vendre une partie de leurs champs, alors que cette pratique est interdite par la législation nationale. À l'inverse, les exploitations familiales n'ont quasiment aucune possibilité d'obtenir de nouvelles terres : il existe peu de nouveaux aménagements destinés aux petits exploitants et les terres tendent à être attribuées à des fonctionnaires, des commerçants ou de nouveaux exploitants. Par ailleurs, le crédit d'investissement est inaccessible aux petits producteurs, qui ne peuvent donc réaliser eux-mêmes de nouveaux aménagements.

---

14. Entretien avec un agent de l'Office du Niger à Ségou ; voir aussi Papazian (2011).

Dans ce contexte, attribuer des milliers d'hectares aux investisseurs privés sans songer à augmenter de façon substantielle les superficies allouées aux exploitations familiales ne peut manquer de soulever des questions d'équité et de confirmer la crainte des petits paysans de se voir transformer dans un futur proche en ouvriers agricoles.

En outre, on ne peut manquer de s'interroger sur la pertinence des choix politiques opérés. À quelques exceptions près, les contrats et conventions portant sur de grands investissements dans la zone de l'ON ne font pas référence au marché final des produits générés par les projets. Ainsi, le préambule de la convention entre Malibya et le gouvernement du Mali cite l'autosuffisance alimentaire comme l'un de ses objectifs alors que la convention ne fait nulle part mention de la destination du produit. Comment un projet peut-il contribuer à l'autosuffisance alimentaire si la production est destinée aux marchés extérieurs ?

De même, la question cruciale soulevée par diverses études (Schüttrumpf *et al.*, 2008 ; Oakland Institute, 2011) concernant la disponibilité en eau à plus long terme par rapport au nombre cumulé de projets approuvés, reste d'actualité. Outre la question de l'eau, l'étude de faisabilité du projet CEN-SAD (Aw, 2005) a soulevé plusieurs questions importantes qui vont au-delà du projet proprement dit et affectent la totalité de la zone de l'ON. Parmi ces questions figurent l'importance accordée aux grandes exploitations mécanisées qui ne sont pas appropriées pour la culture du riz dans la zone de l'ON, la disponibilité en eau, les redevances foncières et l'inclusion des petits exploitants.



## 4. Études de cas portant sur des modèles d'investissement inclusifs

Si les recherches antérieures ont accordé beaucoup d'attention aux expériences plus préoccupantes en matière d'investissements agricoles au Mali, la présente étude s'est volontairement axée sur deux expériences largement reconnues comme faisant partie des bonnes pratiques. L'une d'entre elles porte sur un partenariat complexe public-privé-communauté concernant une plantation de canne à sucre et une usine de transformation dans la zone de l'ON : le Projet Sucrier de Markala (PSM). Ce projet porte sur l'établissement d'une plantation de canne à sucre sur 14 123 hectares et une usine de production de sucre et d'éthanol. La plantation devait conjuguer une production domaniale relevant du secteur public et des projets satellites de petits producteurs locaux. L'implication d'un bailleur multilatéral a entraîné l'application de normes environnementales et sociales internationales. Le second cas concerne l'expérience de Mali Biocarburant SA (MBSA) dans la région de Koulikoro, qui se trouve en dehors de la zone de l'ON. Cette expérience porte sur la production de biodiesel destiné au marché national. La société a investi dans une usine de transformation et se procure des graines de pourghère auprès des agriculteurs locaux sur une base contractuelle. Les agriculteurs sont structurés en une coopérative qui détient une participation dans le capital de la filiale malienne de la société, et donc une représentation au sein du conseil d'administration. Si le PSM comporte un élément d'acquisition foncière, bien que ce soit sous forme d'une série imbriquée de co-entreprises, MBSA n'a pas acquis de terres destinées à l'agriculture – elle s'approvisionne exclusivement auprès des exploitants familiaux.

Outre le fait qu'elles utilisent des modèles différents et sont mises en œuvre à différentes échelles, les deux expériences sont aussi à des stades différents de mise en œuvre : l'expérience de MBSA est relativement avancée et se prête à une analyse de ses premiers résultats alors que le PSM en est encore au stade du bouclage du financement et du test des semences. C'est à ce stade que le projet s'est arrêté, suite au coup d'État intervenu au Mali en mars 2012. Mais nonobstant cette suspension, l'expérience mérite d'être étudiée comme cas d'école.

Au-delà de ces différences, les deux modèles partagent le souci commun de prendre en compte les intérêts des populations locales. Ce chapitre se penche sur les avantages et les inconvénients des deux modèles. Compte tenu des différences majeures entre les deux expériences, l'intention ici n'est pas de procéder à une étude comparative. Par ailleurs, l'accès limité aux données fait que l'analyse est inévitablement préliminaire et incomplète.

### **4.1 Le Projet Sucrier de Markala : un partenariat public-privé-communauté**

Présenté au départ comme un partenariat public-privé (PPP) et élargi par la suite à un partenariat tripartite public-privé-communauté, le PSM se démarque de la plupart des investissements privés dans la zone de l'ON, en raison de son montage financier et du soutien qu'il reçoit de la BAD. Le projet est dirigé par Illovo Sugar, une compagnie sucrière basée en Afrique du Sud, laquelle est à son tour contrôlée par une société britannique.

Le projet comprend deux volets : un volet agricole qui concerne l'aménagement d'une plantation de canne à sucre irriguée par aspersion de 14 123 hectares, conçue pour produire 1,48 million de tonnes de canne à sucre par an ; et un volet industriel comportant la création d'une usine de transformation pour la production de 190 000 tonnes de sucre et 15 millions de litres d'éthanol par an, ainsi que la cogénération de 30 MW d'électricité (Banque africaine de développement, 2009b). La plantation est morcelée en deux zones distinctes. Dans la Zone A, l'exhaure de l'eau se fera à partir du canal Costes Ongoïba, alors que la deuxième zone, Zone C, sera irriguée par le canal du Macina. La méthode d'irrigation choisie est le système d'irrigation par pivot. Conformément aux documents du projet, ce choix est essentiellement guidé par le souci d'économiser l'eau. La première phase du volet agricole comprend le déboisement, le nettoyage et la préparation des terres pour les plantations de canne à sucre. La végétation naturelle devra être défrichée et les terres arables actuellement consacrées à la production céréalière ainsi que les pâturages seront convertis en plantation de canne à sucre. La deuxième activité opérationnelle de ce volet sera l'installation et la gestion de 200 pivots d'irrigation, ainsi que la construction des autres infrastructures de la plantation, à savoir les voies d'accès, les canaux primaires, secondaires et tertiaires. Les terres situées entre les pivots représenteront environ 1 000 hectares qui seront mis à la disposition des communautés locales. Elles seront utilisées pour y cultiver des céréales et des légumes et générer des revenus. L'exploitation de ces zones garantira la sécurité alimentaire d'une zone connue pour son très faible niveau de production alimentaire.

Le projet se situe dans la zone de l'ON au nord-est de la ville de Ségou, le chef-lieu de la quatrième région administrative et économique du Mali. Il se situe sur le Titre foncier N° 2215 du cercle de Ségou. Ce terrain, d'une superficie totale de 111 377,46 hectares, a été immatriculé au nom de l'État et le titre a été délivré le 23 juin 2004. Le terrain destiné au PSM a ensuite été morcelé en deux parties, l'une devant être transférée en pleine propriété à la SoSuMar, la société qui dirige le volet industriel du projet, et la seconde devant être cédée aux termes d'un bail renouvelable de 50 ans à la CaneCo, la société du secteur public qui dirige le volet agricole. La société SoSuMar est une co-entreprise entre le gouvernement malien et Illovo. CaneCo sera détenue à 90 % par le gouvernement malien et à 10 % par SoSuMar, bien que des sources industrielles aient laissé entendre que la SoSuMar aurait renoncé à perpétuité à recevoir un dividende ou un intéressement aux bénéfices de CaneCo.

## **Contexte : le déficit de la production sucrière**

Le PSM émane de la volonté des plus hautes instances du Mali de promouvoir le secteur agro-industriel. L'objectif fondamental du projet, tel qu'annoncé dans les documents du projet, est d'atteindre l'autosuffisance en sucre, d'exporter l'excédent de la production vers des pays voisins, et de contribuer à la réduction de la pauvreté rurale grâce à l'agriculture irriguée.

La consommation annuelle de sucre au Mali est estimée à 155 000 tonnes. Il n'y a actuellement que deux usines de production de sucre au Mali, toutes deux situées dans la zone de l'ON (à Siribala et Dougabougou) et appartenant toutes deux à SUKALA SA, une société au sein de laquelle une compagnie chinoise, la China Light Industrial Corporation for Foreign Economic and Technical Cooperation, détient une participation de 60 %. La production annuelle actuelle du pays assurée par les usines de SUKALA SA est de l'ordre de 35 000 tonnes. De ce fait, 120 000 tonnes de sucre ont besoin d'être importées pour satisfaire la demande des consommateurs. Cette situation, surtout pendant le mois de Ramadan lorsque la consommation de sucre augmente de façon substantielle, oblige le gouvernement malien à accorder des exonérations douanières aux importateurs de sucre, afin d'éviter une flambée vertigineuse des prix, ce qui constitue un manque à gagner important pour les caisses de l'État.

### **Encadré 6. L'importance du sucre dans l'économie malienne**

À la veille du Ramadan 2010, le ministre malien de l'Industrie, des Investissements et du Commerce, dans une boutade fort opportune, a déclaré : « Il est vrai que le sucre est sucré, mais il commence à devenir amer ». Au cours de cette intervention, le ministre a souligné que la situation du marché de l'époque se caractérisait par une hausse continue des prix, en raison de l'accroissement de la demande face à une offre en repli.

La campagne 2008-2009 a ainsi été marquée, au niveau international, par une diminution de 7 millions de tonnes de la production mondiale de sucre par rapport à la campagne 2007-2008. L'offre mondiale est donc passée de 169 millions à 162 millions de tonnes, un repli de 4,14 %. Dans le même temps, la consommation mondiale a connu un accroissement de 2,2 % pour s'établir à 166 millions de tonnes. Un déficit de 12 millions de tonnes est attendu pour la campagne 2009-2010. Ce recul de la production serait lié à la chute de la production en Europe, qui est passée de 18,1 millions à 16,5 millions de tonnes, et à la sécheresse dans les pays asiatiques.

En ce qui concerne le marché national, du fait de l'offre locale insuffisante pour couvrir les besoins de consommation, le déficit de 114 000 tonnes, soit 76 % des besoins de consommation nationale, a besoin d'être importé malgré la hausse constante des prix du sucre sur le marché international. Depuis janvier 2009, le prix du sucre brut a augmenté de 30 % et le sucre raffiné a connu une hausse de 15 %.



Photo : © Moussa Djiré

Des pivots d'irrigation dans la plantation de canne à sucre du PSM.

### **Historique du projet : de l'étude de faisabilité à l'implication de la BAD**

Bien avant que le constat que le sucre commençait à devenir « amer » ne soit dressé, le gouvernement malien avait lancé des initiatives visant à couvrir la demande à partir de la production nationale. C'est dans ce cadre qu'une première étude de faisabilité pour la production de sucre a été entreprise en 2001, sur financement de l'USAID. Elle fut confiée au groupe Schaffer & Associates International LLC (SAIL).

Les résultats de l'étude ont confirmé le potentiel d'aménagement d'un périmètre irrigué en mesure de fournir une canne à sucre de très bonne qualité et d'une usine de transformation d'une capacité de production de plus de 170 000 tonnes de sucre par an. L'étude recommandait aussi la réalisation du projet en partenariat avec un acteur expérimenté du secteur de l'industrie sucrière.

De ce fait, en 2003, le gouvernement malien a organisé une table ronde à Bamako à l'intention des investisseurs du secteur sucrier. Le but était de leur présenter le projet et de solliciter une manifestation d'intérêt. Au final, la société sud-africaine Illovo Sugar a été choisie comme partenaire stratégique du projet. Suite à différentes missions et études complémentaires menées par Illovo, le partenariat a été formalisé dans une convention signée le 27 juin 2007 entre le gouvernement du Mali, Illovo Group Holdings Limited et Schaffer & Associates International LLC.

La convention imposait au Mali de prendre part aux efforts de mobilisation de fonds. Plusieurs institutions, y compris la BAD, ont été invitées à contribuer au financement. Cette dernière a répondu positivement à la requête et sa participation a incité le projet à prendre en considération, en plus de la réglementation nationale, les prescriptions de la BAD en matière de critères environnementaux et sociaux.

La convention du 27 juin 2007, un document technique très complexe, faisait peu de place aux communautés locales. Suite à l'opposition de certains villages au projet et à la réalisation de l'EIES préparée conformément aux directives opérationnelles de la BAD, des changements importants ont été apportés à la conception du projet pour combler cette lacune<sup>15</sup>.

D'après la législation malienne sur l'environnement, le PSM est classé « Projet de catégorie 1 », soumis à une EIES approfondie et à la préparation d'un PGES. La BAD aussi estimait que le PSM nécessitait la préparation d'une EIES détaillée. Les rapports de l'EIES sur le PSM ont donc été soumis non seulement aux prescriptions de la législation nationale mais aussi aux procédures d'évaluation environnementale et sociale de la BAD. En outre, en application de la politique de la banque en matière de déplacement involontaire des populations locales, un programme détaillé de réduction de la pauvreté (PRP) et un plan d'action de réinstallation (PAR) ont été élaborés sur la base d'une vision plus large de développement. La documentation ainsi produite par le promoteur en mai 2009 a été acceptée par le Comité technique d'analyse des projets de la BAD.

Des partenaires techniques et financiers (PTF) travaillant dans la zone de l'ON ont émis des observations générales et spécifiques sur des versions antérieures de l'EIES préparées pour le Conseil d'administration de la BAD. Ces observations concernaient des questions telles que les dispositions environnementales et sociales ainsi que des infrastructures primaires, avec des réserves particulières émises concernant la question des disponibilités en eau. L'eau a fait l'objet d'une nouvelle étude réalisée en 2010.

Suite à ces différentes initiatives, la convention de prêt entre la BAD et le gouvernement malien a été signée à Bamako en juin 2011. Aux termes de cette convention, la BAD contribuera au financement des deux volets importants du projet à hauteur de 65 millions EUR (environ 43 milliards FCFA) : 23 milliards FCFA pour le volet agricole et 20 milliards FCFA pour le volet industriel, sur un montant total de 275 milliards FCFA (560 millions USD)<sup>16</sup>.

Cela fait du Projet Sucrier de Markala (PSM) le premier projet de développement en PPP dans le secteur agro-industriel à être approuvé pour financement par la BAD.

---

15. Commentant sur ce point, un agent officiel d'Illovo a noté que le gouvernement malien avait toujours eu l'intention d'utiliser la totalité des gains tirés du volet public du projet à la réduction de la pauvreté dans la région et sur l'ensemble du territoire malien. Toutefois, la convention de 2007 ne renferme aucune référence à la réduction de la pauvreté.

16. Il convient de souligner que, d'après un mémorandum d'accord en date de novembre 2011, le coût attendu du projet est passé à 488 millions EUR (c.-à-d. 634 millions USD).

## Les partenaires du projet et leurs motivations

Le projet réunit différents acteurs ayant des motivations diverses. L'État malien est, comme nous l'avons noté plus haut, principalement préoccupé par l'approvisionnement du pays en sucre et la réduction de la pauvreté. Il considère le projet comme une bonne opportunité pour résoudre ce problème et pour créer des emplois, pour faire des économies de devises étrangères en important moins de sucre et, de façon générale, pour promouvoir le développement socio-économique de la zone.

Illovo Group Holdings Limited (IGHL) est, comme son nom l'indique, un holding. Le groupe Illovo Sugar est une compagnie sud-africaine et le leader de la production sucrière en Afrique. IGHL est immatriculé en île Maurice et compte des filiales dans six pays d'Afrique. La société est cotée à la Bourse de Johannesburg. Illovo Sugar est contrôlée majoritairement par l'Associated British Foods Ltd, qui détient 51 % de son capital à travers British Sugar. La participation au projet permettra incontestablement à Illovo d'atteindre son objectif déclaré, à savoir augmenter de 50 % la production sucrière de l'Afrique sur une période de cinq ans.

Schaffer & Associates International LLC (SAIL) est une corporation privée basée aux États-Unis qui offre des services internationaux d'études, de gestion et d'accompagnement de projets agro-industriels, énergétiques ou infrastructurels. Il n'est pas courant que ce genre d'entreprise soit actionnaire dans les projets dont elles réalisent les études de faisabilité. Il semblerait toutefois que SAIL ait acquis des parts dans la société partie au projet SoSuMar à la demande du gouvernement malien, qui voulait ainsi l'encourager à continuer à s'impliquer dans le projet et à convaincre des investisseurs potentiels de ses avantages.

À la différence des trois premiers acteurs, la BAD n'est pas signataire de l'accord initial. Elle est intervenue dans le financement du projet à la demande du gouvernement malien, conformément à sa mission de financer des actions de développement en Afrique. De façon plus spécifique, la Banque souhaitait tester un modèle de financement de partenariat public-privé dans le domaine de l'agro-industrie. Le projet a été monté en deux phases complémentaires, comme on peut en conclure de l'analyse de l'accord initial le 27 juin 2007 et des contributions essentielles à la conception du projet faites par l'EIES et le PAR.

## Montage du projet

Une société anonyme immatriculée au Mali a été créée pour mettre en œuvre le volet industriel. Dénommée SoSuMar (Société Sucrière de Markala), ses objectifs premiers étaient la construction et l'exploitation d'une nouvelle usine de transformation de la canne à sucre au Mali ; la production, la commercialisation et la vente du sucre et de ses dérivés (mélasses, éthanol, biomasse, etc.) ; ainsi que la fourniture de services à CaneCo, la deuxième structure créée dans le cadre du PSM.

L'article 3.1.3 de la convention d'investissement de 2007 prévoit que la majorité du capital de SoSuMar sera détenue par un investisseur stratégique privé étranger. À la date de la signature de la convention, les actionnaires de SoSuMar étaient la Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali, IGHL, SAIL et des particuliers détenant une action comme l'exige la législation malienne. À l'époque, IGHL détenait une participation minoritaire dans SoSuMar. Toutefois, IGHL avait une option d'achat pour l'acquisition de la majorité du capital de la société. Elle a aussi pris des engagements concernant la fourniture future de services techniques à SoSuMar et CaneCo (Convention entre le Gouvernement de la République du Mali, Illovo Group Holdings Limited et Schaffer & Associates International LLC, juin 2007).

Conformément à l'article 3.1.5 de la convention d'investissement de 2007, SoSuMar doit créer CaneCo, qui aura pour objectif premier de développer les plantations afin de produire de la canne à sucre destinée exclusivement à l'usine gérée par SoSuMar. Les actionnaires de CaneCo seront SoSuMar (10 % du capital) et le gouvernement malien (90 %) (mais SoSuMar renonce à toucher des dividendes de CaneCo). Par conséquent, le gouvernement malien contrôle la société qui gère le volet agricole du projet, tandis que le contrôle sur le volet industriel est entre les mains de l'investisseur une fois le financement concrétisé.

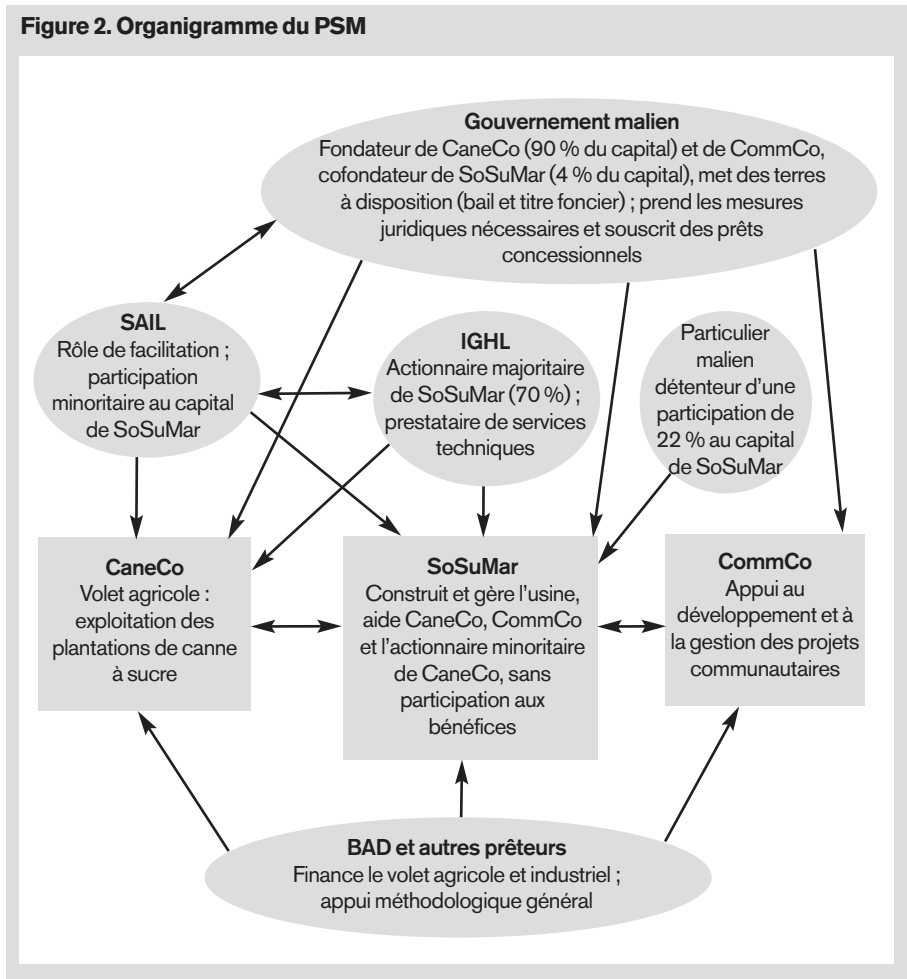
CaneCo, qui n'avait pas encore été créée à la date de la signature de la Convention<sup>17</sup>, devrait à sa naissance approuver les droits, bénéfices et engagements pris en sa faveur et pourrait demander leur application à son profit. De même, bien que SoSuMar ne soit pas partie à l'accord, elle pourra accepter et tirer profit des droits, avantages et engagements pris en sa faveur dans la convention.

La structure de financement du projet est assez complexe. S'agissant des financements requis pour les besoins de capitaux d'exploitation, il est précisé que : SoSuMar s'efforcera de faire en sorte que les besoins en capitaux d'exploitation de CaneCo soient satisfaits au moyen de prêts que CaneCo et SoSuMar concluraient avec d'éventuels prêteurs ; et IGHL s'efforcera de faire en sorte que les besoins en capitaux d'exploitation de SoSuMar, y compris les montants requis pour CaneCo, soient satisfaits au moyen de prêts que SoSuMar pourrait conclure avec d'éventuels prêteurs.

S'agissant des financements concessionnels requis pour le projet, l'article 6.3.2 de la convention de 2007 souligne la responsabilité du gouvernement de les obtenir en vue d'accorder à son tour des prêts suffisants à SoSuMar et CaneCo avec pour objectif d'assurer un financement intégral du projet. Toutefois, conformément à l'article 6.3.2.2, si le gouvernement malien ne parvient pas à obtenir l'intégralité du financement requis, il s'efforcera, de concert avec IGHL, de réunir le financement manquant au moyen de prêts contractés auprès d'institutions financières ou d'autres sources.

CaneCo, qui sera initialement constituée avec le capital minimum requis pour son immatriculation, sera fondée par le gouvernement malien et SoSuMar, qui en seront les seuls actionnaires. Le capital social de CaneCo sera ensuite augmenté et le

17. Elle a été constituée par la suite en date du 11 avril 2008.



gouvernement malien souscrira à 90 % du capital au moyen d'un apport en nature correspondant à l'octroi à CaneCo d'un bail emphytéotique portant sur le terrain attribué à cette compagnie, pour une valeur convenue de 2 050 000 000 FCFA. Après quoi, SoSuMar prendra une participation en numéraire au capital social de CaneCo à hauteur de 10 %.

Aux termes de la convention de 2007, SoSuMar a les obligations suivantes :

- construire et exploiter l'usine et fournir un appui technique à CaneCo conformément à l'accord de services techniques devant être conclu ;
- construire l'usine de telle manière qu'elle ait une capacité de broyage de 7 680 tonnes de canne à sucre par jour et produise du sucre de qualité conforme aux exigences du marché ;



- fournir au gouvernement malien pendant la période de construction des rapports semestriels sur l'état d'avancement des travaux, la formation du personnel et les difficultés éventuelles rencontrées ;
- employer au moins 5 000 personnes pour les activités de SoSuMar et CaneCo lorsque celles-ci tourneront à plein régime.

Bien qu'elle ne soit pas directement partie à la convention, SoSuMar déclare à l'article 8.2 miser sur la création de 7 200 emplois pour le projet et la production de 195 000 tonnes de sucre et de 15 millions de litres d'éthanol par an. Elle déclare aussi estimer le coût de l'installation industrielle à 167 millions USD et le coût total de l'installation agricole à 150 millions USD. Toujours d'après les estimations de SoSuMar, la date à laquelle l'usine devrait pouvoir commencer le broyage de la canne à sucre est estimée au 1<sup>er</sup> décembre 2009 (Convention entre le Gouvernement de la République du Mali, Illovo Group Holdings Limited et Schaffer & Associates International LLC, juin 2007).

De son côté, IGHL s'engage à fournir les services techniques nécessaires pour une exploitation efficace de SoSuMar et CaneCo et à apporter son expertise à SoSuMar afin de lui permettre d'atteindre les objectifs du projet en matière de création d'emplois, de formation et de mise en place d'un réseau d'eau potable et d'électricité au profit d'autres utilisateurs.

SAIL s'engage à « faire tout ce qui est nécessaire et exigé pour que les conditions suspensives à la mise en œuvre du projet mentionnées à l'article 6.2 soient remplies ». Ces conditions sont relatives, entre autres, à :

- l'engagement des différents signataires à tout mettre en œuvre pour faciliter la signature d'ici au 31 décembre 2007 des accords subsidiaires permettant la réalisation des autres conditions du projet ;
- la négociation de l'opération de financement de SoSuMar et CaneCo aux termes et conditions acceptés d'un commun accord entre les parties et tous les bailleurs de fonds du projet ;
- la signature d'une convention des actionnaires entre le gouvernement, SoSuMar et les autres actionnaires de la société, aux conditions convenues entre eux, ainsi que la signature des annexes à ladite convention ;
- la création et l'immatriculation de CaneCo et la signature des documents constitutifs et articles d'association.

Puisque, en vertu de la convention, la création de SoSuMar incombe à IGHL, le rôle de SAIL peut être interprété comme un soutien au processus et comme celui d'un facilitateur des relations entre les différents partenaires du projet.

Le gouvernement malien s'est engagé à contribuer à hauteur de 1 500 000 000 FCFA au capital social de SoSuMar, sous forme de la cession à la société d'un titre de propriété couvrant 857 ha de terres, plus un bail emphytéotique sur un terrain de 134 ha à identifier par SoSuMar dans la zone de Markala. L'usine et les

infrastructures associées seront construites sur les terres couvertes par le titre foncier. Ce transfert de propriété et l'octroi d'un bail représentent les deux tranches des apports en nature du gouvernement malien, qui n'est pas tenu de faire de contribution directe en numéraire.

En outre, l'article 12.6.1 de la convention de 2007 souligne que, si à l'avenir le projet fait l'objet d'une extension qui nécessite un financement supplémentaire, le gouvernement s'engage à accorder à SoSuMar, aux termes d'un bail emphytéotique, une option lui conférant le droit exclusif d'occuper et d'utiliser durant 15 années l'extension de terrain. Le montant de la redevance pour la durée de ce bail sera capitalisé dans SoSuMar et constituera le prix payable par le gouvernement malien pour sa souscription à l'augmentation de capital de SoSuMar. L'extension de terrain peut comprendre des terrains contigus ou non à choisir par SoSuMar à l'intérieur des zones marquées Zone A, Zone B et Zone C sur un plan annexé à la convention de 2007. SoSuMar s'engage à exercer ou à renoncer à l'option relative à l'extension de terrain dans un délai de 15 ans à compter de la signature de la convention (article 12.6.3). Le gouvernement garantit que, durant la même période (15 ans à compter de la signature de la convention) et jusqu'à ce que SoSuMar ait exercé les droits qui lui sont conférés par rapport à l'extension, le terrain concerné ne fera l'objet d'aucune utilisation de quelque sorte que ce soit qui pourrait compromettre les droits de SoSuMar et l'usage prévu. Le bail couvrant l'extension de terrain, à l'instar de celui qui sera accordé à CaneCo, sera d'une durée de 50 ans, renouvelable. Il est légitime de s'interroger quant à la légitimité et la pertinence de l'octroi à un investisseur de droits d'option sur une « réserve foncière » dans une zone soumise à une forte pression foncière. Si l'investisseur décidait de ne pas exercer cette option au bout de 15 ans, le Mali essuierait des coûts d'opportunité considérables<sup>18</sup>.

D'après la convention d'investissement de 2007, le gouvernement malien devra souscrire en nature au capital de CaneCo à hauteur de 90 % sous forme d'octroi à CaneCo d'un bail emphytéotique sur les terres attribuées à CaneCo d'une valeur de 2 050 000 000 FCFA. Une fois que le bail aura été signé et enregistré, SoSuMar souscrira de nouvelles actions de CaneCo en numéraire, pour devenir actionnaire à hauteur de 10 % du capital social de cette société.

Conformément à l'article 13.2 de la convention de 2007, ce bail emphytéotique d'une durée de 50 ans, renouvelable, couvrira 19 254 ha de terres, sur lesquelles CaneCo mènera ses opérations agricoles. Les termes du contrat de bail devront, entre autres, autoriser la société « à donner ses droits sur le terrain en garantie » afin de lui permettre d'obtenir des financements futurs en vue de développer ses activités. Les termes devront aussi accorder à CaneCo le droit de sous-louer une partie du terrain baillé à d'autres producteurs de canne à sucre, y compris SoSuMar.

Suite aux changements apportés au montage du projet en vertu des recommandations de l'EIES et du PAR, outre SoSuMar et CaneCo, il sera créé une troisième entité, CommCo, afin de mettre en valeur 5 600 ha qui seront attribués aux

---

18. Toutefois, un agent d'Illovo a déclaré que la société avait d'ores et déjà renoncé à cette option.

communautés locales. Les terres seront mises en valeur aux termes d'un projet satellite de petits producteurs, bien que cet élément n'ait pas encore été amorcé. Une partie du terrain sera consacrée à la culture de céréales et de légumes, l'autre à la canne à sucre. Des parcelles seront spécifiquement attribuées aux femmes. La création de cette entité confère au PSM sa dimension communautaire en plus de son modèle initial de partenariat public-privé.

Dans l'article 18.1 de la convention de 2007, le gouvernement malien reconnaît le besoin d'adopter des mesures légales pour protéger le marché national du sucre. Il s'engage à préserver le statut de produit sensible du sucre et à prendre les mesures nécessaires pour protéger le marché national comme détaillé à l'Annexe D de la convention. Toutefois, les deux parties reconnaissent que la réglementation de l'UEMOA pourrait entraver l'application de toutes ces prescriptions. Si la mise en œuvre de l'une quelconque des dispositions de l'Annexe D avait pour effet d'entraîner une violation par le gouvernement malien des normes de l'UEMOA, le gouvernement s'engage, entre autres, à exercer une influence positive et à obtenir l'accord des autres États membres de l'UEMOA pour prendre les mesures en faveur de la protection et la préservation du statut de produit sensible du sucre (Convention entre le Gouvernement de la République du Mali, Illovo Group Holdings Limited et Schaffer & Associates International LLC, juin 2007).

### **Préoccupations relatives à l'eau**

Un enjeu capital de la convention a trait aux engagements souscrits par le gouvernement du Mali en matière d'eau. D'après l'article 15.1, le gouvernement malien s'engage à garantir que SoSuMar et CaneCo aient l'une et l'autre accès à tout moment à des approvisionnements en eau pour les besoins de leurs opérations respectives. En plus de cet engagement général, le gouvernement certifie qu'il fera tout ce qui est nécessaire pour garantir que les deux sociétés se voient attribuer de plein droit d'avoir accès et d'extraire l'eau du canal de Macina ou de tout autre canal acheminant l'eau depuis le fleuve et/ou d'une autre source d'eau à proximité du terrain à un taux initial maximum de 20 m<sup>3</sup>/s chaque jour de l'année (augmenté à 35 m<sup>3</sup>/s si le site est agrandi comme évoqué plus haut).

Le gouvernement devra aussi mettre tout en œuvre pour que la redevance eau soit fixée à un taux qui n'affectera pas la viabilité du projet et n'excédera pas le prix versé par d'autres gros consommateurs d'eau agricole dans la zone de Markala. Le prix doit tenir compte de la longueur proportionnelle des canaux utilisés par le projet et refléter l'efficacité comparative de l'usage d'une irrigation par pivot central. Nonobstant ces clauses, cependant, si la sécheresse rendait le débit du fleuve Niger insuffisant pour répondre aux besoins intérieurs d'eau et aux exigences des traités internationaux, un système d'urgence de gestion concertée de l'eau sera mis en œuvre.

Conformément aux articles 15.2.1 et 15.2.2, une fois les exigences de débit minimum requis par les traités internationaux assurées, il sera répondu aux exigences de SoSuMar et de CaneCo d'une part et de SUKALA d'autre part, au prorata de leurs superficies respectives de plantation de canne à sucre, et « ce par priorité

absolue sur les quantités d'eau disponibles à l'Office du Niger ». Par conséquent, SoSuMar et SUKALA ont un accès prioritaire à l'eau en cas de sécheresse – par exemple, par rapport aux autres développements agro-industriels et aux agriculteurs locaux. L'article 15.2.2 précise plus loin que la priorité absolue évoquée s'appliquera jusqu'au total des besoins maxima convenus de SUKALA, SoSuMar et CaneCo « avant qu'un quelconque autre usager puisse être approvisionné en eau par l'Office du Niger ». En fait, ces dispositions reviennent à donner la priorité à la culture de la canne à sucre plutôt qu'à celle de denrées alimentaires. Elles peuvent saper l'accès à l'eau des autres usagers du fleuve Niger, notamment les petits producteurs de riz dans les zones irriguées de l'ON. Elles porteraient préjudice à la sécurité alimentaire, en cas de pénurie d'eau.

### **Normes environnementales et sociales**

SoSuMar et CaneCo garantissent et s'engagent envers le gouvernement à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour respecter la législation environnementale applicable au projet. D'après l'article 22.3, SoSuMar, CaneCo et IGHM doivent être chacune classées dans la catégorie et le secteur d'exploitation agricole pour ce qui concerne les conditions d'emploi et de sécurité sociale prescrites par les lois pertinentes. Le gouvernement facilitera la conclusion d'une convention collective lorsqu'un syndicat aura été constitué. Chacune des sociétés accepte de respecter et de se conformer à toutes les lois et tous les règlements applicables au travail et à l'emploi.

Toutefois, la convention renferme également des clauses très larges de stabilisation. Lorsqu'elles ne sont pas formulées correctement, les clauses de stabilisation peuvent remettre en question l'aptitude du gouvernement malien à améliorer les normes sociales et environnementales au fil de la durée du projet (voir Cotula, 2011). Aux termes de l'article 7.3, le gouvernement malien garantit qu'aucune loi ne viendra annuler la convention ou l'une quelconque de ses dispositions, ni faire que l'une quelconque de ses clauses devienne sans effet. À cette fin, les termes de la convention resteront applicables et susceptibles d'exécution et « prévaudront sur toute nouvelle loi qui viendrait à être votée après la signature de la convention, et dont la mise en œuvre affecterait la poursuite du projet ou rendrait la convention ou l'une quelconque de ses dispositions sans effet ». Par conséquent, la convention prévaut sur la législation nationale. À l'article 4.4, le gouvernement malien certifie qu'il fera tout ce qui est nécessaire pour assurer que les dispositions de la convention « lieront le gouvernement et les autorités locales et toutes autres autorités ou tous autres pouvoirs publics ou assimilés du Mali... ». Plus précisément, l'article 4.4.1 stipule que « les dispositions des clauses 12 à 15 de la convention [relatives aux droits aux terres et à l'eau dans le projet] lient et lieront l'Office du Niger » et le gouvernement s'engage à faire tout le nécessaire pour faire en sorte que l'ON respecte pleinement lesdites clauses.

À l'inverse, l'article 7.5 de la convention stipule que, si le gouvernement du Mali adopte des mesures plus favorables à SoSuMar et/ou CaneCo et/ou à leurs actionnaires, ces derniers pourront individuellement ou collectivement adopter ce régime plus favorable, mais à condition de l'adopter en totalité.

### **Dernières observations relatives au montage du projet**

On peut faire deux types d'observations. Premièrement, globalement, IGHL et SAIL ont pu négocier des clauses très favorables pour SoSuMar et CaneCo, tant en matière de garantie des droits fonciers que d'accès à l'eau ou de stabilisation juridique des dispositions de la convention. Cela fait de la convention d'investissement de 2007 un contrat « classique » où l'accent est mis sur la fourniture à une société des droits juridiques et des garanties pour la protection de son investissement. Toutefois, elle présente aussi des particularités. Tout d'abord, parce que CaneCo appartient en fait au gouvernement du Mali ; les clauses contractuelles visant à protéger la rentabilité du projet sont dans l'intérêt du gouvernement malien et des partenaires privés. On peut donc s'interroger de façon légitime sur le risque de conflits d'intérêt entre le rôle du gouvernement en tant que partenaire ayant un intérêt commercial dans le projet, et son rôle de régulateur dans l'intérêt public et dans l'intérêt des populations directement touchées par le projet. Deuxièmement, le montage du projet a connu des changements importants au stade du financement, surtout suite à l'implication de la BAD. On peut arguer que le caractère unilatéral de certaines des dispositions de la convention était en partie compensé par les changements induits par l'EIES et le PAR. Les changements apportés au montage du projet ont notamment provoqué l'établissement planifié d'un projet satellite de petits producteurs portant sur 5 600 ha de plantation, et la création d'une troisième entité, CommCo, afin de compléter SoSuMar et CaneCo et de gérer le projet de petits producteurs susmentionné. Le projet, tout au moins dans son montage, est donc passé d'un partenariat classique public-privé en un modèle de partenariat plus novateur public-privé-communautaire.

### **Les résultats socio-économiques du projet**

Le projet devrait devenir pleinement opérationnel en 2017. Il est beaucoup trop tôt pour évaluer ses impacts sur les moyens de subsistance sur le terrain. Toutefois, il est possible de dégager quelques considérations sur la base de l'EIES et de nos recherches de terrain.

La zone d'influence globale du projet englobe au total les territoires de six communes rurales avec une population de 156 000 habitants environ (Banque africaine de développement, 2009a). D'après l'EIES, la population des 64 localités (1 718 ménages) sera directement affectée par les effets négatifs majeurs du PSM, y compris des personnes soumises à un déplacement physique. Celles-ci viennent de 23 hameaux comprenant 127 ménages (1 644 personnes), alors qu'environ 4 294 autres ménages seront indirectement affectés (Banque africaine de développement, 2009b).

Il n'y a pas suffisamment de centres de soins dans la zone du projet et les conditions de vie et de travail sont extrêmement précaires. Compte tenu de la forte dépendance envers le fleuve Niger et le canal de Macina comme sources d'approvisionnement en eau des populations de certains villages et hameaux, les maladies d'origine hydrique présentent un taux de prévalence très élevé dans ces communes.

L'économie de la zone repose principalement sur le secteur primaire qui compte pour plus de 90 % des activités économiques. L'agriculture (46,1 %) et l'élevage constituent les principaux moyens de subsistance. Les cultures sèches occupent plus de 95 % des superficies cultivées mais les rendements sont assez faibles et font que la zone du PSM présente une production céréalière largement déficitaire par rapport aux normes de consommation dans la région de Ségou.

Parallèlement à ces deux activités principales, les communautés s'adonnent à des activités secondaires pour satisfaire leurs besoins économiques. Les femmes de la zone du PSM pratiquent la cueillette et le maraîchage, qui représentent leurs principales sources de revenu et contribuent fortement à la prise en charge des besoins de la famille. L'élevage et le petit commerce, pratiqués respectivement par 2,02 % et 1,75 % de la population, sont des sources de revenu tout aussi importantes pour certaines familles. Les hommes comme les femmes pratiquent le petit commerce et l'artisanat.

La pêche est pratiquée dans le fleuve Niger et aussi dans les canaux d'irrigation de l'ON, mais les revenus de cette ressource ne cessent de reculer en raison de la diminution de la population de poissons dans le fleuve. L'analyse de la structure du revenu annuel moyen des ménages montre que l'agriculture (83 %) est la première source de revenu monétaire, suivie de l'élevage (12 %) ; les fonds envoyés par les migrants (3 %) viennent en troisième position puis les emplois non agricoles (2 %). La part des salaires et des rentes est presque négligeable en termes d'apport financier aux revenus des ménages.

Selon le rapport d'EIES, les principaux impacts du volet agricole du projet seront liés à la perte des terres communautaires ; l'introduction de la monoculture, qui va entraîner une perte irréversible de la faune et de la flore ; et les risques d'érosion du sol et de prolifération des oiseaux granivores. Toutes les sources de revenu de la communauté seront affectées et il s'ensuivra une perturbation potentielle de l'équilibre de l'écosystème.

Les impacts du volet industriel sont vastes et touchent aussi bien l'air, le sol et l'eau que la santé et la sécurité. Toutefois, l'EIES a révélé que les pratiques d'optimisation industrielle proposées par le promoteur encourageant les économies d'eau, la cogénération de l'énergie, le compostage, le traitement des eaux usées, le contrôle des émissions et le suivi des indicateurs de performance durant la production permettront d'atténuer ces impacts négatifs.

Pendant la phase de construction, les principaux impacts abordés dans l'EIES sont la perte massive du couvert végétal lors de la pose des pivots et l'implantation de l'usine, les perturbations psychologiques induites par le déplacement, la destruction et la reconstruction des habitations, les pertes de revenus économiques immédiats en raison de l'arrêt des activités économiques durant la période de déplacement et de réinstallation et enfin les pertes d'infrastructures socio-économiques.

La phase de production devrait provoquer un afflux massif de travailleurs étrangers saisonniers ou permanents dans la zone. L'arrivée d'un grand nombre d'étrangers,

pour la plupart des hommes célibataires, entraînera probablement l'émergence de nouvelles habitudes et des changements de comportement. Il y aura aussi un risque élevé d'augmentation des maladies sexuellement transmissibles, telles que le VIH/sida, ainsi qu'un risque élevé d'accidents du travail dans les champs de canne à sucre ou à l'usine ou encore lors de l'opération des machines introduites en aval par les nouvelles activités économiques (métallurgie, moulins, décortiqueuses de riz, batteuses, etc.). Il est aussi probable que l'essor démographique entraîne une flambée des prix et favorise l'inflation.

Outre ces conclusions du rapport de l'EIES, l'étude agro-économique estime que le PSM affectera les zones agricoles, d'élevage et de pêche. Il est probable que plusieurs de ces pertes soient compensées au fil du temps par de nouvelles activités génératrices de revenus créées par le projet, et par l'introduction de services tels que l'électricité, les écoles et la santé préventive.

Néanmoins, la production alimentaire des communautés devrait baisser, tout au moins pendant la période de transition, c'est-à-dire entre la période allant de l'occupation effective des terres pour le développement des plantations de canne à sucre et l'achat de cette canne par l'usine jusqu'à la mise en place effective du projet de réduction de la pauvreté susceptible d'améliorer la production céréalière (Banque africaine de développement, 2009b).

L'EIES estime également que les plantations de canne à sucre entraîneront la destruction de plusieurs espèces ligneuses d'une grande valeur économique et sociale pour la communauté locale.

Il ressort de l'analyse de la situation en matière de gestion de l'eau évoquée dans l'EIES que seules des mesures visant à augmenter la disponibilité en eau (construction du barrage de Fomi en Guinée, plus en amont) pourraient garantir sans contrainte majeure les besoins des usagers en saison sèche, et des mesures palliatives devront donc être mises en place en attendant la réalisation de ce barrage.

Le plan de gestion sociale et environnementale et le plan de réinstallation comprennent des mesures pertinentes pour atténuer ces impacts négatifs. D'après les documents du projet, les impacts positifs au niveau national devraient inclure des économies de devises de plus de 31 milliards FCFA par an du fait de la diminution des importations de sucre. De même, le projet devrait générer environ 4 milliards FCFA de revenus fiscaux au niveau du budget national ; promouvoir les activités génératrices de revenus et profiter à 20 000 personnes à travers l'introduction d'activités économiques directement ou indirectement liées à la production de sucre ; promouvoir l'esprit d'entrepreneuriat ; et établir des conditions favorables au développement des petites et moyennes entreprises.

D'un point de vue social, le projet pourra contribuer à la réduction de l'exode rural saisonnier et de l'émigration régionale, nationale et internationale du fait de la création d'opportunités d'emplois au niveau local, au renforcement des infrastructures existantes, à la valorisation du territoire, à l'autosuffisance énergétique et au développement local.

Le PSM espère contribuer au changement qualitatif et quantitatif dans le secteur agricole par l'introduction d'une agriculture mécanisée, la sécurité foncière, la formation et l'accès aux moyens de production. Ainsi, les pivots d'irrigation pourraient être transférés aux populations locales qui les exploiteraient et vendraient la canne à sucre produite à SoSuMar. En plus de SoSuMar et CaneCo, une troisième société, CommCo, sera créée par l'État au profit des producteurs locaux.

De ce fait, les activités de mise en œuvre du PSM au niveau local pourraient, si elles se déroulent comme prévu, offrir aux populations affectées l'opportunité d'améliorer leurs moyens de subsistance. On mise sur une hausse des revenus, notamment pour les femmes, puisque certaines activités comme la plantation de canne à sucre et le désherbage des champs se feront essentiellement par une main-d'œuvre féminine. On pourrait également assister au développement du commerce de détail et de gros.

Des impacts positifs espérés sur la santé relatés dans l'EIES comprennent l'opportunité pour la population locale de tirer parti des nouvelles infrastructures sanitaires qui seront en partie financées par le projet dans le cadre du développement des équipements prévu par le projet.

Les mesures d'indemnisation, prévues dans le PAR, vont au-delà des obligations légales aux termes de la législation nationale. Un programme de développement communautaire sera mis en place pour lutter contre la pauvreté. Des mesures d'accompagnement sont prévues, y compris un renforcement des capacités afin d'intensifier la production des exploitants ruraux (riziculteurs et maraîchers, forestiers, éleveurs et pêcheurs) dans les zones touchées, pour compenser les autres pertes causées par le projet (Banque africaine de développement, 2009b).

Conformément aux politiques de la BAD en matière de réinstallation involontaire, le projet a associé les PAP à la conception du plan de réinstallation. Ceci avait pour objectif de « s'assurer que les mesures d'indemnisation, le choix des sites de réinstallation, les plans de développement et la prestation des services tiennent compte de leurs besoins, priorités et aspirations au développement ». Dans le but d'assurer une meilleure sensibilisation des PAP et d'aider SoSuMar à élaborer le plan, les autorités locales de la région de Ségou ont créé un Comité Technique Local d'Appui à l'élaboration du Plan d'Action pour la Réinstallation des Populations. Selon les responsables du projet, le Comité Technique Local d'Appui a permis d'organiser des consultations au cours desquelles les populations pouvaient exprimer leurs préoccupations. Or certains des villages ayant participé aux consultations ont exprimé leur opposition au projet.

De ce fait, le projet ne devrait faire déplacer que les localités de moins de 100 habitants. Les personnes qui mènent des activités économiques incompatibles avec la culture de la canne à sucre pourront être déplacées sur leur propre demande. Un programme de développement communautaire a été mis en place pour renforcer les réalisations du PAR. Le projet permettra, entre autres, la reconstruction des logements des PAP dans des matériaux entièrement



conventionnels et plus durables, pour leur permettre de rétablir leur niveau de vie et de l'améliorer. Le projet va aussi attribuer des champs de riz ou de canne à sucre, à leur gré, aux personnes ayant perdu leurs terres arables. Les zones de pâturage seront transférées à deux prairies situées respectivement à 54 km et 56 km des localités les plus éloignées de la zone du PSM (Banque africaine de développement, 2009b).

Le programme de développement communautaire devrait avoir des conséquences positives pour l'emploi et engendrer des opportunités commerciales. Il sera accompagné d'un programme de réduction de la pauvreté à l'intention des populations directement affectées par le Projet Sucrier de Markala (PRP/PSM). Le programme aura une durée de 10 ans et devrait aider 6 012 ménages dans 85 localités de la zone d'influence du projet à poursuivre ou à commencer des activités économiques. Les objectifs du programme pourraient être qualifiés d'ambitieux dans la mesure où il interviendra dans une grande variété de domaines, notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche, la sylviculture, l'agroforesterie, la conservation, le conditionnement et la transformation des produits, l'énergie, l'éducation, l'eau, la santé, les infrastructures de transport et les activités génératrices de revenus (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, 2011).

Comme la mise en œuvre du projet est déjà en cours, à une échelle toutefois limitée, il est possible de démarrer un suivi des résultats sur le terrain. Dans le village de Welentiguila, par exemple, 70 ha de terres ont été consacrés à la constitution de pépinières de canne à sucre. Les recherches sur le terrain informent que les indemnités versées aux villageois (à un taux de 50 000 FCFA par ha et par an), conjuguées aux salaires touchés par les ouvriers agricoles de ces pépinières ont contribué à une croissance relative des revenus dans la zone. Toutefois, les montants de l'indemnisation ne sont pas des revenus réguliers consentis dans la durée et les impacts à plus long terme restent à déterminer.

Évoquer les effets positifs du projet ne signifie pas pour autant que celui-ci ne s'est pas heurté à une opposition locale. D'après nos travaux de terrain, durant les consultations locales, certains villageois ne voulaient pas être déplacés ni devenir des producteurs de canne à sucre et se sont farouchement opposés au projet. Toutefois, diverses sources suggèrent aussi que cette opposition serait en partie liée à des luttes politiques et claniques locales. Deux grands lignages de la localité s'affrontent dans la zone, depuis la période coloniale. Comme le conseil municipal de Sansanding est dirigé par un membre de l'une des deux familles, les membres de l'autre famille ont mobilisé leurs alliés contre le projet, soutenant que la mairie qui est favorable au projet a bradé les terres communautaires aux étrangers. Durant les recherches sur le terrain, certaines personnes que nous avons interrogées ont émis des doutes quant à l'aptitude du projet à réaliser les activités prévues. Ces doutes ont été attisés par les retards apportés à la mise en œuvre du projet.

### **Avantages et limites du projet**

Il est encore beaucoup trop tôt pour évaluer les impacts socio-économiques du PSM. Il ne fait aucun doute que le projet s'est efforcé de tenir compte des intérêts de la communauté dans le montage et la mise en œuvre du projet. Dans la zone de projet, il existe désormais un projet d'investissement majeur ayant d'importants volets de développement en place là où il n'existait quasiment aucune alternative. Si les mesures recommandées par les différentes études effectuées durant la phase de montage du projet sont effectivement mises en œuvre, elles pourraient apporter une contribution majeure au développement socio-économique de la région. Toutefois, le projet a essuyé beaucoup de retard et il s'est aussi heurté à l'opposition farouche de certains villages. Il y a aussi beaucoup de questions concernant l'équité de certaines clauses importantes incluses dans la convention d'investissement de 2007. C'est seulement avec plus de recul dans la mise en œuvre que l'on pourra procéder à une évaluation plus exhaustive des résultats sociaux, économiques et environnementaux de ce projet.

Mais le destin en a finalement décidé autrement. À la fin de mai 2012, à l'heure même où la rédaction de ce rapport était en voie d'être finalisée, la société Illovo s'est retirée du projet, en partie du fait de l'instabilité politique régnant au Mali suite au coup d'État militaire de mars 2012. Ce retrait revient à mettre un terme au projet, tout au moins dans la forme évoquée dans ce rapport. Dans une lettre adressée à l'actuel ministre malien du Commerce, des Mines et de l'Industrie et consultée par l'équipe de recherche, le directeur du groupe sucrier Illovo a annoncé que sa société se retirait du projet<sup>19</sup>. La lettre précise que le coup d'État a contraint IGHL à évacuer du Mali ses contractants et tout son personnel expatrié, ainsi que leurs familles. Néanmoins, par la suite, la société a continué de financer le personnel de terrain et les opérations de Markala ainsi que les activités administratives de SoSuMar, sans cesser de surveiller de près l'évolution de la situation. Mais la lettre affirme aussi que la décision de la société de se retirer du projet découle principalement du non-respect par le gouvernement malien de ses obligations aux termes de la convention de 2007 et de son refus de faire avancer le projet conformément au calendrier initialement prévu. Il se peut que la lettre soit un prélude à l'ouverture d'un procès d'Illovo à l'encontre du gouvernement malien, par lequel Illovo cherchera réparation pour les pertes éventuellement subies.

---

19. Illovo Holding Limited (2012). Notification en date du 25 mai 2012.

## **4.2 Un partenariat privé-communauté : le cas de Mali Biocarburant SA**

La seconde étude de cas examinée dans ce rapport se penche sur un partenariat entre une société et une coopérative de petits producteurs. Le projet est dirigé par la société Mali Biocarburant SA (MBSA). À la différence du PSM, le projet est situé en dehors de la zone de l'ON, et il est mis en œuvre dans la région de Koulikoro. Le projet porte sur la production de biodiesel à partir de pourghère pour le marché national. La société a investi dans une usine de transformation et se procure des graines de pourghère auprès des agriculteurs locaux sur la base d'accords contractuels. On voit donc que le projet ne comporte pas d'acquisition foncière à des fins agricoles. Les producteurs sont fédérés en une coopérative qui a une participation dans la filiale malienne de la société et donc une représentation au sein du conseil d'administration. Cette section décrit le contexte du secteur des biocarburants au Mali, l'historique du projet, les principales caractéristiques du modèle commercial, la mise en œuvre du projet et ses premiers résultats, ses avantages et ses limites.

### **Le contexte institutionnel des biocarburants au Mali**

La flambée et l'instabilité des prix des hydrocarbures sur le marché international, conjuguées à des considérations d'ordre environnemental, ont suscité un regain d'intérêt pour les biocarburants à travers le monde. Pays à vocation agropastorale fortement dépendant des importations de pétrole pour satisfaire ses besoins énergétiques, le Mali n'a pas échappé à cette fièvre et il a exploré la production de plusieurs cultures possibles pour la production de biocarburant, y compris le pourghère (ou jatropha).

Même avant cet engouement pour les biocarburants, le pourghère était déjà connu sous le nom local de bagani au Mali où il était utilisé comme haie vive. Dans les années 1990 à 2000, la coopération allemande avait soutenu des projets de plantation de pourghère, dont les graines étaient utilisées pour produire de l'huile destinée à alimenter les moulins et les groupes électrogènes de plusieurs villages de la région de Koulikoro. Dans cette quête de sources d'énergies alternatives, le gouvernement s'est intéressé au secteur. Au départ, deux ministères étaient impliqués dans la filière : le ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau et le ministère de l'Agriculture. Le ministère de l'Environnement et de l'Assainissement est devenu impliqué en 2006. Au sein du ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau, le CNESOLER (Centre National d'Énergie Solaire et des Énergies Renouvelables) est depuis toujours chargé des programmes de recherche liés aux biocarburants (principalement le pourghère). Le centre dirige le Programme National de Valorisation Énergétique du Pourghère (PNVEP). Dans le cadre de ce programme, le CNESOLER a privilégié un développement des biocarburants pour une utilisation rurale locale, par exemple au travers du projet de Kéléya (GERES, 2009). Il convient aussi de faire mention de l'Agence Malienne pour le Développement de l'Énergie Domestique et l'Électrification Rurale (AMADER), un établissement public à caractère administratif. L'AMADER a pour mission principale la gestion et le suivi de

la consommation d'énergie domestique et le développement de l'accès à l'électricité en milieu rural et périurbain. L'AMADER gère un programme rural d'électrification par le biais duquel elle finance et octroie des concessions d'électrification à des opérateurs privés. Bon nombre de ces opérateurs ont installé un groupe électrogène et sont maintenant confrontés à l'augmentation des prix du gazole qu'ils ne peuvent pas répercuter aux clients ruraux du fait de leur faible pouvoir d'achat (GERES, 2009). L'AMADER suit de près l'évolution des biocarburants mais considère qu'il s'agit d'une solution à long terme sur laquelle on ne saurait compter pour résoudre les pénuries à court terme auxquelles sont confrontés les opérateurs.

Le ministère de l'Agriculture dirige un programme pluriannuel baptisé Projet d'Appui de la Filière Pourghère (PADEP), qui a démarré en 2008. De même, l'Institut d'Économie Rurale, qui est un établissement public technologique, scientifique et culturel géré sous l'égide du ministère de l'Agriculture, offre des services aux différents projets. Cet institut mène aussi des recherches sur le pourghère.

Enfin, une Agence Nationale pour le Développement des Biocarburants (ANADEB) a été créée en mars 2009 et elle a pour mission de promouvoir les biocarburants. Dans ce contexte de soutien politique et institutionnel au développement de la filière des biocarburants et en l'absence d'un financement public conséquent pour promouvoir des projets opérationnels, plusieurs initiatives privées ont démarré, y compris des projets de développement et des entreprises commerciales dont Mali Biocarburant SA (MBSA) est un parfait exemple.

### **Genèse de l'initiative**

Mali Biocarburant SA (MBSA) est le fruit de la rencontre non fortuite entre une initiative privée et des producteurs locaux dans la région de Koulikoro qui, dans un contexte de crise énergétique et de regain d'intérêt pour les biocarburants, étaient en quête d'un partenariat. Koulikoro est la deuxième région administrative du Mali. Elle est située à cheval sur la zone agroclimatique soudano-sahélienne (Sahel occidental). Le mil, le maïs et le sésame constituent les piliers de son économie agropastorale. Le promoteur du projet et responsable de MBSA, un chercheur agroéconomiste de nationalité néerlandaise, a longtemps travaillé en Afrique, d'abord en Afrique de l'Est (pendant cinq ans) puis au Mali (pendant quatre ans), principalement sur le développement des chaînes de valeur. L'intéressé, selon son propre témoignage, a toujours été passionné par la création d'une « entreprise gagnant-gagnant » dans laquelle les paysans et l'investisseur pourraient trouver leur compte. Cette préoccupation l'a amené à étudier plusieurs modèles d'investissements pratiqués aussi bien en Afrique de l'Est qu'en Afrique du Sud. Il a trouvé qu'aucun de ces modèles n'assurait une véritable représentation des producteurs et ne leur garantissait des bénéfices dignes de ce nom. Il est donc arrivé à la conclusion que seul un modèle où les producteurs disposaient d'une participation dans l'entreprise et où des mécanismes existaient pour garantir une relation transparente entre les parties pouvait assurer la situation gagnant-gagnant tant recherchée.

Ce raisonnement l'a conduit directement au concept de MBSA. La région de Koulikoro du Mali semblait prometteuse car la SNV, l'organisme néerlandais de développement, y travaillait depuis un certain temps. Des études techniques et socio-économiques ont donc été menées et ont abouti à la création de l'entreprise MBSA en février 2007. D'après le directeur de MBSA, les études avaient trouvé que la production de mil, principale denrée agricole dans la région de Koulikoro, ne procurait pas à tous les paysans des revenus suffisants et ne parvenait même pas toujours à les nourrir toute l'année (50 % des ménages étudiés n'avaient pas les moyens de se nourrir toute l'année). Il était estimé que, puisque la culture du pourghère ne nécessitait pas, en principe, de grands efforts, on pouvait espérer combler le déficit en l'associant à celle de cultures vivrières. Les partenaires maliens ont d'abord été la Chambre d'Agriculture de Koulikoro, puis l'Union Locale des Sociétés Coopératives de Producteurs de Pourghère de Koulikoro (ULSPP).

Alors même que le chercheur néerlandais menait ses réflexions, deux leaders paysans de la région, eux-mêmes enseignants en fin de carrière, s'interrogeaient sur les activités qu'ils pourraient développer une fois à la retraite. Ayant eu des informations sur la transformation des graines de pourghère dans d'autres localités du pays, ils avaient commencé à tester la culture. De fait, d'après le président de l'ULSPP, il avait déjà planté 5 ha de pourghère avant le démarrage de l'initiative MBSA. C'est à cette époque que le promoteur néerlandais prit contact, à travers la SNV, avec la Chambre régionale d'Agriculture pour lui soumettre le projet. À l'époque, l'un des deux enseignants était vice-président de la Chambre régionale d'Agriculture. Celle-ci disposait d'un fonds mis à disposition par l'Ambassade Économique Rural de Koulikoro (DERK). La Chambre a utilisé ce fonds pour financer la préparation du plan d'affaires et l'achat du matériel de transformation. Elle a aussi participé à l'établissement de plusieurs coopératives, y compris l'union coopérative ULSPP.

L'ULSPP a vu le jour le 9 février 2007 ; elle est immatriculée à Koulikoro. Elle compte actuellement 15 sociétés coopératives membres dans le cercle de Koulikoro, cinq sociétés coopératives et quatre groupements dans le cercle de Dioila et une société coopérative dans le cercle de Kolokani, couvrant un total de 2 500 producteurs dont 500 femmes et 2 000 hommes (ULSPP, sans date). En 2007, MBSA a été créée et immatriculée au registre des sociétés avec pour objet premier la production et la commercialisation d'huile de pourghère et de ses dérivés.

Les activités de plantation de pourghère ont démarré dans les communes rurales de Dinandougou, Doumba, Koula, Meguetan et Sirakorola, toutes dans le cercle de Koulikoro en 2007, pour s'étendre en 2008 aux communes de Tougoni, Tienfala et Nyamina dans les cercles de Koulikoro et de Dioila.

### **Montage du projet et stratégie d'entreprise**

Ayant démarré comme une structure relativement simple au départ, MBSA se transforme à présent en une entreprise transnationale, ayant des activités aussi bien au Mali qu'au Burkina Faso et plusieurs partenaires internationaux publics et privés.

Au départ, les actionnaires de MBSA étaient le promoteur néerlandais, qui occupait aussi les fonctions de directeur général de la société, le KIT néerlandais (Institut Royal des Tropiques), le SPF (la caisse de retraite de la société néerlandaise des chemins de fer Spoorwegen Pensioenfond) et des sociétés privées PPP (Power Pack Plus) et Interagro. Ensemble, ces actionnaires détenaient 80 % du capital de la société, tandis que l'ULSPP détenait les 20 % restants. Donc, dès le départ, l'union des coopératives paysannes détenait une part non négligeable du capital de la société. Comme le veut la norme, la société est gérée par une assemblée générale annuelle des actionnaires, un conseil d'administration constitué des représentants des différents actionnaires et un directeur général.

Les coopératives produisent des graines de pourghère que leur achète l'union des coopératives pour les revendre à MBSA. MBSA transforme les graines pour produire du biodiesel et vend le produit fini. Dans le montage initial, l'ULSPP était chargée d'extraire l'huile à partir des graines, tandis que MBSA transformait l'huile en biodiesel ; toutefois, compte tenu des difficultés rencontrées par l'union pour procéder à l'extraction, la société se charge désormais de toute la transformation. Le prix d'achat des graines de pourghère est fixé par consentement mutuel entre l'ULSPP et MBSA.

D'après le directeur de MBSA, le biodiesel est vendu à Huicoma et aux Grands Moulins du Mali, deux entreprises industrielles basées à Koulikoro, ainsi qu'aux *dourounis* (minibus de transport public) de la ville. Des prospections auraient actuellement lieu auprès d'Air France et d'autres entreprises intéressées par les biocarburants. Outre le biodiesel, MBSA produit aussi de la glycérine, utilisée par une coopérative de femmes, membre de l'ULSPP, pour produire du savon.

En plus des revenus issus de la vente de biodiesel, MBSA génère des revenus grâce au marché des crédits carbone. Par exemple, MBSA a signé un contrat portant sur des crédits carbone avec KIA Motors aux Pays-Bas. 80 % de tous les revenus issus des crédits carbone seront transférés aux coopératives membres sous forme de matériel. Un appui technique est également fourni aux producteurs par MBSA et l'ULSPP avec l'aide des services techniques gouvernementaux et des vulgarisateurs formés à cet effet.

Si les principales caractéristiques de ce montage initial restent valables à ce jour, certains changements importants ont eu lieu du fait d'une restructuration du groupe en 2011. Certes, les premières années de fonctionnement ont révélé que le modèle présentait des limites : la production de pourghère n'était pas suffisante pour approvisionner l'usine de traitement et certains actionnaires néerlandais ont commencé à poser des questions quant à la pérennité du projet. Le risque de ventes parallèles était une source de préoccupation majeure. En effet, MBSA investissait

beaucoup dans la formation et divers appuis aux paysans. Selon certains partenaires ces investissements risqueraient de se perdre si les producteurs décidaient de vendre les graines de jatropha à d'autres acheteurs proposant des prix plus élevés que la société. Par ailleurs, aux dires du directeur de MBSA, des problèmes de gouvernance au sein de l'ULSPP auraient aussi contribué à accroître les réticences des partenaires. Entre-temps, la société a amorcé des opérations au Burkina Faso, abandonnant ainsi sa focalisation exclusive sur la région de Koulikoro au Mali.

À la lumière de ces considérations, la société a été restructurée selon les axes suivants :

- Mali Biocarburant SA a été transformée en un holding contrôlant deux filiales, l'une au Mali (Koulikoro Biocarburant) et l'autre au Burkina Faso (Faso Biocarburant) ;
- deux fondations ont été créées : la Fondation Mali Biocarburant au Mali et la Fondation Faso Biocarburant au Burkina Faso ;
- la participation détenue par l'ULSPP dans le capital social de MBSA a été convertie en actions de Koulikoro Biocarburant – en d'autres termes, l'ULSPP détient désormais des actions dans la filiale locale, plus dans MBSA ;
- des mesures ont été adoptées pour clarifier les relations entre les coopératives de producteurs, les filiales de MBSA et les fondations.

Suite à la restructuration de la société, le montage est désormais le suivant. Au centre de l'entreprise se tient la société holding, MBSA Holding. Ses actionnaires sont le KIT (48 %), SPF (30 %), Power Packs Plus (12 %), le directeur de la société (9 %) et Interagro (1 %). MBSA Holding finance les filiales et facilite le financement des fondations. Elle est propriétaire des installations de traitement. MBSA gère les opérations au Burkina Faso comme au Mali par le biais des deux filiales nationales. Les activités au Burkina Faso échappent à la portée de cette étude. Au Mali, les activités sont dirigées par Koulikoro Biocarburant. Les capitaux de cette filiale sont répartis comme suit : MBSA Holding 79 % ; l'ULSPP 20 % ; et un cadre de Koulikoro Biocarburant 1 %. Koulikoro Biocarburant achète des graines de pourghère aux producteurs, en extrait l'huile pour produire du biodiesel et commercialise le produit. Les producteurs produisent les graines de pourghère et les vendent à l'ULSPP, dont ils sont membres et qui revend les graines à Koulikoro Biocarburant. Les producteurs reçoivent aussi le soutien de la Chambre Régionale d'Agriculture de Koulikoro et des services techniques du gouvernement.

La Fondation Mali Biocarburant a été constituée en une association en vertu de la loi malienne en 2010. Son siège social se trouve à Bamako. La fondation est une organisation à but non lucratif. Ses membres sont MBSA, qui en assure la présidence, TFT (Trees for Travel), KIA Motors et l'ULSPP, ainsi que deux autres coopératives de pourghère – la coopérative Bagani Nafabo Ton de Kita et la coopérative des producteurs de pourghère de Ouéléssébougou. La fondation supervise les producteurs et aide les coopératives paysannes à intégrer le pourghère dans les systèmes de production sans toutefois compromettre la sécurité alimentaire.

D'après les informations fournies sur le site web de MBSA, la fondation est en relation directe avec les producteurs pour les encourager à obtenir leur équipement et leur formation à travers des champs écoles. La fondation est chargée de gérer les revenus du crédit carbone, qui sont pour l'essentiel destinés au financement des activités opérationnelles, le solde étant alloué aux coopératives de producteurs sous forme d'équipement.

MBSA et la Fondation Mali Biocarburant ont différents partenaires et diverses sources de financement. La fondation a reçu un financement de la compagnie KIA Motors, qui est liée à l'entreprise par des contrats de crédits carbone négociés avant la restructuration du groupe ; elle a aussi reçu un financement de TFT, en guise d'intermédiaire entre la compagnie KIA Motors et la fondation, dont elle est aussi membre ; et par le biais d'une aide au développement, par exemple sous forme d'une subvention de l'USAID. De même, outre les contributions des actionnaires identifiées ci-dessus, MBSA a reçu des subventions d'investissements du ministère néerlandais de la Coopération et des garanties de prêts ou des prêts à long terme accordés par le KIT et l'Agence française de développement (AFD).

Enfin, dans le cadre de ses efforts pour promouvoir le développement durable de la filière pourghère, MBSA a instauré une collaboration assidue avec plusieurs instituts de recherche (voir l'Encadré 7).

#### **Encadré 7. Collaboration à la recherche de MBSA pour promouvoir le développement durable de la filière pourghère**

MBSA est membre d'un consortium de recherche dirigé par Forest & Landscape au Danemark avec l'Université de Copenhague. Démarré en janvier 2009, le projet a pour objectifs principaux la recherche, l'évaluation, la conservation ainsi que la production et l'utilisation durables des ressources génétiques de *Jatropha curcas* pour la production de biodiesel au Mali et la découverte d'autres espèces pouvant éventuellement répondre aux mêmes objectifs.

Aux côtés de l'Institut d'Économie Rurale du Mali, MBSA participe à des recherches financées par l'USAID afin d'évaluer le potentiel des cultures intercalaires de pourghère avec des variétés de maïs résistantes à la sécheresse. Elle prend également part à des recherches menées par le Département des Sciences de la terre et de l'environnement de l'Université de Louvain.

En juin 2010, avec le soutien de la Fondation FACT, Mali Biocarburant a lancé un projet novateur qui associe la production d'éthanol et de biodiesel. Le projet entend produire des esters éthyliques d'acides gras au sein de l'unité de production de biodiesel de MBSA à Koulikoro, en utilisant de l'éthanol anhydre produit au Mali.

En collaboration avec la Fondation FACT et l'ANADEB, Mali Biocarburant a également entamé un projet visant à produire de l'énergie en milieu rural sous forme de biogaz à partir d'agro-résidus agricoles, de tourteaux de pourghère (un sous-produit du pourghère suite au pressage des graines) et de fumier de vache.

Enfin, il convient de mentionner le projet relatif à l'évaluation de la toxicité et la neutralisation des esters de phorbol de tourteaux de pourghère et le projet de traitement de flux développé avec l'Université de l'État du Michigan.



## **Premiers résultats, avantages et limites**

Bien que le projet ait démarré dès 2007, il est encore très tôt pour évaluer ses résultats à plus long terme. Des contributions positives importantes sont déjà visibles. MBSA a créé toute une filière pourghère dans la région de Koulikoro, là où il n'en existait pas auparavant. Elle a su galvaniser la fédération des producteurs ruraux. Aujourd'hui, l'ULSPP compte 2 500 membres. La société a établi une unité industrielle de production d'huile de pourghère et une savonnerie à base de glycérine. Cette dernière est gérée par un groupement de femmes. 55 emplois permanents ont été créés et un grand nombre de paysans ont reçu un soutien par le biais de champs écoles et de formation des producteurs. Suite à la publicité générée autour du secteur des biocarburants et au succès des champs écoles, le nombre de producteurs ne cesse de croître. Par exemple, la superficie totale cumulée sous pourghère pour 2009 était estimée à 1 000 ha ; mais à la fin de cette campagne, 2 028 ha étaient cultivés, plus du double de la cible initiale. Le chiffre en clôture de la campagne 2010, dernier chiffre disponible aux auteurs, était de 2 020 ha contre une prévision de 2 000 ha. Malgré ce ralentissement, plusieurs coopératives ont soumis une demande d'adhésion à l'ULSPP.

La société a accordé une attention particulière au genre, à travers la promotion active de la participation des femmes au processus. L'approche itérative du modèle, que l'on constate dans les différents changements apportés au montage initial, et la collaboration poussée avec des instituts de recherche témoignent d'un véritable engagement en faveur de l'apprentissage et de l'innovation. Le projet contribue également à la réalisation de l'aspiration du Mali à exploiter les sources d'énergies renouvelables et à réduire sa dépendance envers les importations de pétrole. Les activités de plantation et le projet de crédits carbone peuvent contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique et il est reconnu que le pourghère présente des vertus en termes d'amendement et de régénération des sols. Le caractère innovant du modèle commercial MBSA a attiré un intérêt international considérable comme il ressort des partenariats internationaux de la société et des références directes qui y sont faites dans plusieurs rapports de recherche internationaux et documents des Nations Unies.

Toutefois, on a aussi vu apparaître des problèmes, qui soulignent à quel point il est difficile de faire décoller les partenariats privé-communauté, même en présence d'acteurs novateurs et motivés du secteur privé. L'un de ces défis concerne le succès limité de l'entreprise dans la génération de revenus pour les populations rurales. Comme on ne manquera pas de se rappeler, cet objectif était un important élément de la conception du projet. On parlait de l'hypothèse qu'en association avec des cultures vivrières, la culture du pourghère aiderait les producteurs à augmenter leur revenu sans compromettre la sécurité alimentaire. Les promoteurs du projet s'attendaient à ce qu'entre 2009 et 2014, plus de 20 000 paysans gagnent un revenu cumulé de l'ordre de 5 millions EUR, avec des recettes supplémentaires estimées entre 1,14 et 1,90 EUR par jour. En outre, les producteurs recevraient des dividendes sur les bénéfices réalisés par la société, issus de leur participation au capital social de la société et du produit de la vente des crédits carbone.

Certes le projet en est encore à ses débuts et 2014 est encore loin ; la production n'a pas encore atteint son plein régime ; mais nos travaux de terrain témoignent que les producteurs commencent à s'impatienter. Tout d'abord, la productivité est entravée par plusieurs facteurs. L'une des hypothèses sous-jacentes des projets de production de pourghère en général est que la plante peut pousser sur des terres marginales et qu'elle est peu gourmande en eau. Or, dans les zones arides ou semi-arides de la région de Koulikoro, les producteurs ont tout de même besoin d'arroser les champs durant la saison sèche. Le manque d'équipement bride aussi la productivité de même que les termites blanches qui détruisent les plants dans de nombreuses zones et menacent sérieusement la production. Certains producteurs interrogés se sont plaints de la piètre qualité des semences utilisées mais nous n'avons pas été en mesure de vérifier ces affirmations.

Le prix est un autre facteur qui compromet l'aptitude du projet à accroître les revenus locaux. Compte tenu des coûts de production du biodiesel, les paysans vendent les graines de pourghère à un prix très bas (50 FCFA le kg). À titre de comparaison, d'autres cultures adaptées à l'écologie locale offriraient des recettes plus élevées. Ainsi, dans la région, le sésame se vend à 300 FCFA le kg.

Comme la compagnie n'a pas encore généré de bénéfices, jusqu'ici, aucun dividende n'a été versé aux actionnaires. Les revenus tirés du projet de crédits carbone ont servi à creuser des puits et à fournir du matériel de base comme des charrettes ou des citernes à une poignée de paysans, choisis en fonction de leur production. Des champs écoles ont aussi été mis en place. À plus long terme, ces activités pourraient se traduire par une plus forte productivité et donc par un accroissement des revenus, mais elles n'ont pas apporté une contribution directe à la génération de revenus à plus court terme et à l'échelle d'un grand nombre. Certains des producteurs bénéficiaires ont exprimé leur mécontentement face à la modicité du soutien reçu. D'autres ont soutenu qu'ils avaient reçu des charrettes sans animal de trait. D'une façon plus fondamentale, plusieurs paysans ont estimé que ces interventions ne réglaient pas l'un des problèmes les plus urgents, à savoir celui des termites blanches. Les paysans n'ont pas les moyens d'acheter les insecticides requis pour éradiquer ce fléau. D'après le directeur de MBSA, une solution est en cours d'élaboration mais bon nombre des producteurs interrogés dans le cadre de ce rapport semblent désabusés. Compte tenu des problèmes de revenus auxquels sont confrontés les paysans, une partie des recettes des crédits carbone aurait peut-être dû être distribuée directement aux producteurs, au lieu d'être investie dans l'achat d'équipement.

Un autre problème qui est apparu au cours de la recherche de terrain concerne le fonctionnement du modèle institutionnel. Bien que le projet traduise un partenariat entre une société et les communautés locales, il n'en reste pas moins que les intérêts des deux parties ne coïncident pas toujours. Le développement des circuits de communication et de négociation est donc crucial. MBSA et l'ULSPP ont une assemblée générale de leurs membres/actionnaires, un conseil d'administration et du personnel d'encadrement. Ces organes tiennent régulièrement des réunions

statutaires, mais il semble exister des problèmes de communication entre les multiples parties prenantes. En l'occurrence, des problèmes de communication sont apparus entre la direction de la société et l'encadrement de l'ULSPP. Ainsi, les conditions d'octroi des équipements financés par les recettes des crédits carbone ne semblent pas être bien comprises par les producteurs et ont fait l'objet de désaccords entre le directeur de MBSA et le chef de l'ULSPP. Les responsables de l'ULSPP estiment aussi que la direction de MBSA a pris des décisions sans concertation préalable avec l'Union. Un exemple cité concerne la décision d'installer des vulgarisateurs dans les villages, qui aurait été prise à l'insu de l'ULSPP – bien que le directeur de MBSA réfute ce point. L'Union s'est opposée à cette décision tant que les détails n'avaient pas été décidés avec l'encadrement de la société. L'étendue des problèmes de communication entre MBSA et la direction de l'ULSPP est illustrée par le procès-verbal d'une réunion extraordinaire en date du 13 décembre 2010, que l'équipe de recherche a pu consulter. Même à ce stade avancé du projet, le procès-verbal rendait encore compte de discussions sur la taille de la part de l'ULSPP dans le capital social de Koulikoro Biocarburant. Il semble aussi exister des problèmes de communication entre l'encadrement de l'ULSPP et ses membres. Lorsqu'ils ont été interrogés, plusieurs membres de l'Union ne semblaient pas avoir été informés du projet de restructuration. Enfin, certains observateurs et praticiens du développement interrogés au cours de l'étude ont estimé que l'extension du projet au Burkina Faso malgré les difficultés rencontrées par l'entreprise malienne traduisait une volonté de captage par l'encadrement de MBSA des nombreuses sources de financement disponibles dans le secteur des énergies vertes. Lorsque nous avons posé la question au directeur de MBSA, il a justifié comme suit la décision de s'élargir au Burkina Faso : des producteurs du Burkina Faso ont rendu visite aux opérations de MBSA à Koulikoro depuis décembre 2007 et demandé à la direction de MBSA de visiter leurs champs et de mettre sur pied un projet semblable au Burkina Faso ; MBSA a procédé aux vérifications d'usage (*due diligence*) et à une étude de faisabilité ; sur la base de ces conclusions, il a été décidé de monter une nouvelle entreprise au Burkina Faso. Le prix plus élevé du diesel au Burkina Faso présentait une opportunité commerciale intéressante pour MBSA de vendre son biodiesel avec une marge bénéficiaire plus intéressante. Au Mali, le prix du gazole est à l'heure actuelle de 630 FCFA le litre. Au Burkina, il est proche de 800 FCFA le litre. Malgré ces contraintes, MBSA présente beaucoup de potentiel. L'Union des coopératives compte un grand nombre de membres compétents qui perfectionnent progressivement leurs techniques de négociation et de gestion et dont la motivation permet de garantir la poursuite du processus. Le directeur est un homme d'affaires socialement engagé qui conserve un penchant marqué pour la recherche et qui est constamment en quête d'innovations. Les chances de succès du modèle sont dopées par sa parfaite maîtrise des circuits et des réseaux de commercialisation des biocarburants et des marchés du carbone. L'aptitude du directeur à mobiliser les nombreux partenariats décrits ci-dessus augure bien de la capacité de MBSA à surmonter les défis auxquels elle est confrontée. Et malgré leur désillusion, les producteurs disent qu'ils sont prêts à poursuivre leur implication dans le projet car ils y ont d'ores et déjà consacré beaucoup d'efforts dont ils espèrent un jour tirer profit.

## 5. Conclusion

Ce rapport a discuté les tendances, les moteurs, les cadres juridiques et deux études de cas d'investissements agricoles au Mali. Le pays recèle de potentialités énormes en termes de production agricole, sylvicole et pastorale. Confronté à d'importantes difficultés pour mobiliser les ressources requises pour financer une stratégie ambitieuse de modernisation agricole, le gouvernement malien a déployé des efforts concertés pour attirer des investisseurs privés (et surtout étrangers) dans l'agriculture. Toutefois, la vague d'investissements agricoles à grande échelle qui a suivi a déferlé dans un contexte national qui semble encore mal préparé pour garantir une optimisation des bénéfices et une bonne gestion des risques. Ainsi, la législation adoptée pour gérer les impacts sociaux et environnementaux des investissements à grande échelle s'est heurtée à d'importants problèmes de mise en œuvre.

Enfin et surtout, la récente vague d'acquisitions foncières à grande échelle dans le cadre d'investissements agricoles s'est déroulée dans un contexte de tenure foncière caractérisée par des conflits récurrents et des problèmes majeurs de gouvernance. Au Mali, la tenure foncière est régie par deux systèmes principaux : le système formel, de droit écrit, établi par l'État et les systèmes coutumiers qui sont les plus répandus en milieu rural mais qui diffèrent d'un lieu à un autre. Il existe des passerelles entre les deux systèmes, par exemple lorsque les détenteurs ou acquéreurs de droits coutumiers veulent s'engager dans des procédures de formalisation en vertu de la législation nationale.

Malgré les efforts de la législation pour prendre en compte la diversité des cas de figures et des modes de tenure foncière, nombre de dispositions de la législation nationale sont encore incomplètes, inefficaces et peu adaptées aux réalités socio-économiques locales, notamment dans le monde rural. Certaines dispositions des textes en vigueur sont tellement ambiguës qu'elles sèment la confusion et sont sources de conflits et d'abus, donc d'insécurité foncière et, partant, de mauvaise gouvernance foncière.

Sur le terrain, de multiples pressions exacerbent la concurrence sur les terres de haute valeur et accroissent la fréquence et l'intensité des conflits fonciers entre les communautés et l'État, mais aussi entre les différentes communautés. Ces pressions ont également une incidence négative sur la qualité de la gouvernance foncière et créent des conditions favorables à la spéculation foncière et à la corruption, aux abus de toutes sortes et à l'insécurité foncière pour les groupes les plus défavorisés.

Si la récente vague d'acquisitions foncières affecte la totalité du territoire malien, le nombre et la taille des investissements et des acquisitions varient sensiblement d'une région à une autre. En l'absence d'informations exhaustives sur la situation dans l'ensemble du territoire national, l'analyse des tendances s'est centrée sur la zone de l'ON où se trouvent les cas les plus emblématiques. L'ON abrite une part

importante du potentiel d'irrigation du Mali et il est jugé avoir attiré un intérêt particulièrement vif des investisseurs.

Compte tenu de la diversité des types d'investissements et d'exploitations que l'on trouve dans l'ON, il apparaît comme un laboratoire où sont testés différents modes de tenures et comme un vivier pour la future politique foncière du pays. On y relève deux grandes catégories d'investissement agricole, ayant chacune plusieurs sous-catégories : (i) les investissements publics réalisés par l'État avec ou sans le soutien des agences de bailleurs de fonds ; et (ii) des investissements privés réalisés par de grands investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, avec ou sans participation de l'État ainsi que les investissements privés réalisés par les petits investisseurs privés ou des groupements d'exploitants.

Jusqu'à une période relativement récente, tous les aménagements dans la zone de l'ON étaient financés par les deniers publics. Suite à la crise alimentaire et financière mondiale et au regain d'intérêt qu'elle a suscité pour les investissements agricoles privés ainsi qu'à l'engouement en faveur des biocarburants, l'ON est devenu la cible privilégiée des investissements privés. Sur la période 2004-2009, 871 267 ha ont été attribués à des projets d'investissement et la cadence s'est accélérée après 2007. Ces attributions ont été faites soit par l'ON soit par l'État central, principalement à de grands investisseurs, sous forme d'attributions définitives (50 419 ha) ou provisoires (820 848 ha). Elles couvrent une superficie qui fait presque dix fois la taille des projets d'irrigation aménagés depuis la création de l'ON à l'époque coloniale.

Il y a une grande diversité de portes d'entrée institutionnelles (l'autorité qui négocie les contrats, par exemple) et une multiplicité de formes et de contenus des contrats conclus entre les investisseurs et l'État. Des décalages manifestes entre la législation et la pratique dans le processus de mise en œuvre des dispositions contractuelles ont également été documentés. D'une manière générale, les obligations légales relatives à la gestion des impacts sociaux et environnementaux des projets d'investissement sont souvent contournées ou peu respectées. Les lettres d'accord de principe et même les baux fonciers sont distribués sans la moindre planification stratégique. La taille de certaines attributions foncières, face à l'étroitesse des superficies voisines attribuées aux exploitants familiaux, soulève de graves problèmes d'équité.

Les défis de gouvernance foncière soulevés par ces dynamiques ont été reconnus dans une certaine mesure par l'ON et par le gouvernement. Cela peut se voir dans la création récente d'un nouveau Secrétariat d'État, rattaché au bureau du Premier Ministre au développement intégré de la zone de l'Office du Niger (SEDIZON), par la suite remise en cause par le coup d'État de mars 2012 au Mali. Cela se reflète aussi dans le lancement de la révision du décret de gérance de l'ON et dans la résiliation d'un certain nombre de lettres d'accord de principe lorsque les investisseurs ont manqué à leur obligation de réaliser des études de faisabilité dans les délais impartis.

Outre ces développements récents, des initiatives en cours ayant trait à la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et aux délibérations des États Généraux du Foncier (EGF) donnent l'occasion d'améliorer la gouvernance foncière dans la zone de l'ON et au-delà.

Si les recherches antérieures ont accordé beaucoup d'attention aux expériences plus préoccupantes en matière d'investissements agricoles au Mali, cette étude s'est volontairement axée sur deux expériences qui sont largement reconnues comme faisant partie des meilleures pratiques. L'une d'entre elles est un partenariat complexe public-privé-communauté portant sur une plantation de canne à sucre et une usine de transformation dans la zone de l'ON – le Projet Sucrier de Markala (PSM). Ce projet comporte deux volets : un volet agricole portant sur l'établissement d'une plantation de canne à sucre sur 14 123 hectares irrigués par aspersion, en vue de produire 1,48 million de tonnes de sucre de canne par an ; et un volet industriel portant sur l'établissement d'une usine de transformation pour la production de 190 000 tonnes de sucre et 15 millions de litres d'éthanol par an, ainsi que la cogénération de 30 MW d'électricité. La plantation conjuguera une production domaniale relevant du secteur public et des projets satellites de petits producteurs locaux. L'implication d'un bailleur multilatéral suppose l'application de normes sociales et environnementales internationales. Un ambitieux programme de développement accompagne l'investissement. Le projet est basé sur un partenariat entre le gouvernement malien et Illovo, une compagnie sucrière basée en Afrique du Sud. Toutefois, en mai 2012, donc après la fin de cette étude, le partenaire sud-africain s'est retiré du projet, en partie du fait de l'instabilité politique du pays suite à un coup d'État au Mali en mars 2012.

La seconde expérience étudiée concerne Mali Biocarburant SA (MBSA) dans la région de Koulikoro. Cette expérience porte sur la production de biodiesel pour le marché national. La société a investi dans une usine de transformation et se procure des graines de pourghère auprès des producteurs locaux sur une base contractuelle. En d'autres termes, l'entreprise n'implique pas d'acquisitions foncières à des fins agricoles. Les producteurs associent la culture du pourghère à des cultures vivrières. Ainsi, bien qu'elle soit basée sur la promotion d'une culture de rente, l'entreprise, en principe, ne porte pas préjudice à la sécurité alimentaire. Les agriculteurs sont structurés en une coopérative qui détient une participation dans le capital de la filiale malienne de la société, et donc une représentation au sein du conseil d'administration.

Les deux projets reposent sur des modèles institutionnels novateurs. Tous deux font beaucoup pour encourager l'inclusion des producteurs locaux et la prise en compte des questions environnementales et sociales. Si les deux projets en sont encore à leurs balbutiements, tous deux ont un potentiel remarquable pour profiter aux groupes locaux en leur offrant des opportunités de développement. Dans le cas de MBSA, l'entreprise fournit aux petits exploitants une source potentielle de revenus supplémentaires. Le principe du partage des bénéfices sur lequel repose l'expérience devrait permettre de réduire la pauvreté à moyen ou plus long terme.

Le projet donne aussi l'occasion de lutter contre l'érosion des sols. De même, le PSM est un projet ambitieux qui peut apporter une multitude d'avantages de développement – depuis la création d'emplois jusqu'au renforcement de la capacité de transformation, en passant par des opportunités pour les petits exploitants et les entreprises locales et un meilleur accès à l'énergie.

Il n'en reste pas moins que les deux projets présentent aussi des problèmes importants. Dans le cas du PSM, par exemple, certaines clauses du contrat avec le gouvernement malien semblent favoriser de façon disproportionnée l'investissement au détriment des autres acteurs de la zone. De plus, l'opposition de la part de la communauté locale et la lenteur de la mise en œuvre sont source de préoccupation. Dans le cas de MBSA, des problèmes de communication entre la société, la direction de la coopérative agricole et les membres de la coopérative, ainsi que des difficultés dans la production agricole, soulèvent des défis en termes d'inclusion et de pérennité de l'entreprise. Les deux expériences montrent que même là où l'inclusion est intégrée dans la conception du modèle d'entreprise, son succès dans la pratique est truffé d'embûches et on ne saurait supposer que les résultats positifs coulent de source.

Pour un pays comme le Mali, le regain d'intérêt dans les investissements agricoles présente de belles opportunités mais aussi des risques majeurs. Il est vital de s'attaquer aux problèmes qui affectent la gouvernance des relations foncières aux niveaux local et national. Des mesures doivent être prises pour combler les lacunes de la gouvernance foncière et des investissements agricoles. D'autres doivent l'être pour accélérer la mise en œuvre des dispositions de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) relatives à la sécurisation foncière. Cette loi préconise l'élaboration d'une politique et d'une loi sur le foncier rural afin de mieux sécuriser les droits fonciers de l'ensemble des acteurs. Des mesures sont aussi requises pour renforcer les dispositions institutionnelles visant à contrôler et garantir le respect de la législation existante. Ceci vaut tout particulièrement pour la réglementation relative aux études d'impacts environnementaux et sociaux et aux plans de gestion. Enfin, il est nécessaire de renforcer les mécanismes visant à promouvoir la redevabilité dans la prise des décisions qui affectent les relations foncières. Au niveau national, par exemple, depuis plusieurs années, le gouvernement malien conduit une opération originale de reddition des comptes appelée « Espace d'interpellation démocratique » – un forum qui permet à la société civile et aux citoyens dans leur ensemble de présenter leurs préoccupations au gouvernement et d'obliger les décideurs à leur rendre des comptes. Des dispositions semblables peuvent être mises en place vis-à-vis des institutions impliquées dans la gouvernance foncière au niveau local – depuis les collectivités locales jusqu'à l'ON, par le biais des services déconcentrés du gouvernement.

Outre les mesures visant à améliorer la gouvernance foncière en général, plusieurs actions importantes peuvent être menées pour s'attaquer spécifiquement aux questions ayant trait aux acquisitions foncières à grande échelle. Les attributions foncières devraient faire l'objet d'un consentement libre, préalable et en toute

connaissance de cause des propriétaires locaux. Ceci exigera d'aller plus loin que les obligations de concertation existantes déjà prévues dans la législation qui réglemente les études d'impacts. Les contrats d'investissement avec les sociétés devraient de ce fait stipuler de façon limpide que toute acquisition foncière exige le consentement des propriétaires ou exploitants fonciers locaux. Il faut une politique cohérente et détaillée en matière d'investissements agricoles, qui regroupe les dispositions que l'on retrouve dispersées dans des politiques et lois diverses. La politique nationale devrait fixer des plafonds de superficies pour les acquisitions foncières. La durée des baux fonciers, qui est actuellement normalisée (30 et 50 ans, renouvelable, dans l'ON), devrait être ajustée en fonction de la dynamique économique des projets d'investissement, y compris la nature de l'activité économique et la taille du terrain concerné. Si le fait d'allouer une indemnité aux exploitants locaux pour les pertes subies est louable, il serait encore mieux d'envisager des mécanismes permettant de garantir leur intéressement ou leur participation au capital, de manière à leur permettre de continuer de profiter des avantages du projet. Les attributions foncières supérieures à une certaine taille devraient être soumises à l'approbation du parlement et tous les contrats devraient être publiés. La capacité des agences gouvernementales à négocier les contrats avec les investisseurs devrait être renforcée.

D'une manière plus fondamentale, il est nécessaire d'envisager un éventail plus large de modèles d'investissements agricoles. Les petits producteurs ont montré qu'ils pouvaient investir et bien investir, s'ils sont soutenus. Dans plusieurs pays, notamment au Mali dans la zone Office du Niger, les petits producteurs comptent pour l'essentiel de la production agricole et ont prouvé que, s'ils sont soutenus, ils peuvent augmenter leur productivité.

Dans l'ON, on a vu des expériences de coopératives qui font l'acquisition de terres pour leurs membres. Ainsi, l'Association Niéta a obtenu un bail portant sur environ 300 hectares qui profitera à une centaine d'exploitants. Les petits producteurs comptent pour l'essentiel de la production agricole dans l'ON. Pourtant, la part des superficies qu'ils détiennent ne cesse de diminuer avec l'essor démographique, et leur tenure est précaire. Des associations paysannes nationales élaborent des outils pour permettre aux petits producteurs d'accéder à des baux (c.-à-d. le même type de contrats que ceux qui sont accordés aux grands investisseurs) pour de nouvelles terres. Elles fournissent également un soutien juridique aux membres dont les droits fonciers sont menacés. Ces efforts méritent d'être soutenus.

La question des investissements agricoles avec acquisitions ou locations de terres à large échelle dépasse largement la question foncière : elle interpelle la gouvernance politique et administrative en général.



## Références

- Adamczewski, A. et Jamine, J.-Y. (2011) « Investisseurs libyens », dans : *Le Monde Diplomatique*, septembre.
- Aw, D. (2005) Rapport de Mission de « L'étude préliminaire pour la mise en valeur des 100 000 ha de terres dans la zone ON, mises à la disposition de la CEN-SAD par le Gouvernement du Mali », FAO.
- Banque africaine de développement (2009a) Projet Sucrier de Markala, Résumé exécutif du Plan d'Action de Réinstallation des Populations.
- Banque africaine de développement (2009b) Projet Sucrier de Markala, Résumé exécutif de l'Étude d'Impact Environnemental et Social.
- Banque africaine de développement (2010) Étude relative à l'établissement d'un bilan des ressources en eau au droit de la zone de l'Office du Niger. Rapport intermédiaire, mars, Annexe 1.
- Bélière, J.-F., Coulibaly, Y., Keita, A. et Sanogo, M.K. (2003) « Caractérisation des exploitations agricoles de la zone de l'Office du Niger en 2000 ». Ségou, URDOC/ON Nyeta Conseils.
- Brondeau, F. (2011) « L'agrobusiness à l'assaut des terres irriguées de l'Office du Niger (Mali) ». *Cahiers Agricultures*, 20(1-2).
- Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE (2011) Investissements et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest. Synthèse – rapport de recherche. Disponible sur : <http://farmlandgrab.org/post/view/19599>
- Code des Investissements. Loi N° 91-048 /AN-RM du 26 février 1991 portant Code des Investissements en République du Mali.
- Contrat de Bail Ordinaire entre l'Office du Niger et la Société Moulin Moderne du Mali et Complexe Agropastoral et Industriel (31 mai 2010).
- Convention d'Investissement dans le Domaine Agricole entre la République du Mali et la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne populaire et socialiste (sans date).
- Convention entre le Gouvernement de la République du Mali, Illovo Group Holdings Limited et Schaffer & Associates International LLC (juin 2007).
- Convention particulière d'investissement dans le domaine agricole entre le Gouvernement du Mali et le Groupe de Sociétés Moulin Moderne du Mali et Complexe Agropastoral et Industriel (sans date).
- Cotula, L. (2011) Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ? IIED, Londres. Disponible sur : <http://pubs.iied.org/12568FIIED.html>
- Coulibaly, C. (2006) « L'Office du Niger en question. 1902-2002 : Cent ans de vicissitudes ». *Les cahiers de Mande Bukari*, No. 5.
- Dave, B. (2010) Mali, Office du Niger. « Le mouvement paysan peut-il faire reculer l'agro-business ? » Interview dans *Dynamiques Paysannes*, No. 2.
- Diallo, A. et Mushinzimana, G. (2009) Foreign Direct Investment (FDI) in land in Mali, GTZ.

- Djiré, M. (2007) Les paysans maliens exclus de la propriété foncière ? Les avatars de l'appropriation par le titre foncier. Dossier N° 144, IIED, Londres. Disponible sur : <http://pubs.iied.org/12538FIIED.html>
- Djiré, M. et Keita, A. (2007) Quand le contrôle de l'eau entraîne celui de la terre et des hommes : la gouvernance de l'eau et de la terre à l'Office du Niger. Rapport d'étude exploratoire, GERSDA/IIED.
- Djiré, M. et Wambo, A. (2010) Investissements agricoles et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest. Projet. Synthèse – Rapport de recherche, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE.
- GERES (2009) État des lieux du secteur des agrocarburants au Mali, rapport provisoire ronéotypé.
- Illovo Holding Limited (2012) Lettre de notification en date du 25 mai 2012.
- Keita, A. (2003) Le phénomène des citadins paysans au Mali (Stratégie de création d'exploitation agricole moderne ou de spéculation foncière ?). Rapport de recherche CLAIMS, Bamako.
- Keita, A. et Djiré, M. (dir.) (2009) Les transactions foncières en zones rurales et périurbaines du Mali : quelles leçons pour la Loi sur le foncier agricole ? Rapport de recherche, GERSDA.
- Ministère de l'Agriculture du Mali (2005) Projet de mise en valeur de 100 000 ha en zone Office du Niger dans le cadre de la CEN-SAD.
- Ministère de l'Agriculture du Mali (2006) Note technique de présentation de la Loi d'Orientation Agricole.
- Ministère de l'Agriculture du Mali (2008) Table ronde des bailleurs de fonds, Mali : Orientations stratégiques et priorités d'investissement pour un développement agricole efficient et une croissance accélérée, Bamako.
- Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (2007) Partenariat pour le Développement du Droit et des Institutions de Gestion de l'Environnement en Afrique (PADELIA-Mali), Recueil de textes en droit de l'environnement au Mali, T.1, Textes nationaux régissant l'environnement et les ressources naturelles, Bamako.
- Oakland Institute (2011) Understanding land investments in Africa. Rapport national : Mali.
- Office du Niger (2010) Situation récapitulative des attributions des terres en bail dans la Zone Office du Niger, Ségou.
- Papazian, H. (2011) « Les investissements fonciers au Mali : état des lieux et perspectives des acquisitions foncières à grande échelle en zone Office du Niger ». Dissertation, Institut national polytechnique, École nationale supérieure agronomique de Toulouse.
- PNUD (2011) Rapport sur le développement humain.
- Schüttrumpf, R. et Bökkers, T. en collaboration avec Sangaré, A. (2008) Analyse du potentiel d'irrigation lors de la saison sèche dans la zone de l'Office du Niger. Rapport d'étude, KFW.

Sous-groupe de travail des PTF sur l'Office du Niger (2009) Synthèse sommaire des appuis des partenaires à l'ON dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'aménagement et de réhabilitation du Schéma Directeur de Développement de la Zone ON (SDDZON). Préparé par la Coopération néerlandaise en collaboration avec l'Office du Niger.

Touré, A.T. (2007) Projet pour le développement économique et social. Un meilleur avenir pour le Mali à l'horizon 2012 : vision et action, Bamako.

ULSPP (sans date) Note d'information sur l'union pourghère de Koulikoro, ronéotypé.

# Investissements agricoles et acquisitions foncières au Mali :

## Tendances et études de cas

Les investissements agricoles impliquant l'acquisition de droits d'exploitation à long terme sur de vastes étendues de terres dans les pays en développement ont fait l'objet de nombreux débats au cours des dernières années. Si les investissements agricoles privés ont bénéficié d'un regain d'intérêt, la tendance récemment observée en faveur d'acquisitions foncières à grande échelle soulève toutefois d'importantes questions d'ordre social, économique et environnemental. En dépit de l'intérêt croissant pour les modèles d'entreprises plus inclusives, on sait peu de choses sur leur fonctionnement et leurs conditions.

Ce rapport aborde les investissements agricoles au Mali. Il analyse les tendances nationales en matière d'investissement, se penche sur le cadre juridique et institutionnel régissant l'affectation des sols et les investissements, et examine deux exemples d'investissements plus inclusifs. Les résultats issus de ces recherches soulèvent des inquiétudes quant à la disposition des cadres nationaux à garantir que les investissements soient en accord avec les objectifs de développement durable. Ils donnent également un aperçu sur le potentiel et les défis liés à la mise en œuvre dans la pratique de modèles d'investissements plus inclusifs.

### ***Série Foncier, investissements et droits***

ISBN : 978-1-84369-889-0

ISSN : 2227-6610 (imprimé)

ISSN : 2227-9962 (en ligne)



International Institute  
for Environment  
and Development

