

# **Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali - Les avatars d'une procédure (nécessaire ?)**

## **Land registration and appropriation in a Malian peri-urban area. The avatars of a (necessary?) procedure**

Moussa Djiré,

Faculté des Sciences Juridiques et Economiques de l'Université de Bamako

---

### **Résumé**

Le titre foncier est considéré par la législation foncière du Mali comme unique preuve du droit de propriété. L'immatriculation en constitue un préalable essentiel. La présente communication réalisée sur la base de recherches de terrains dans la Commune rurale de Sanankoroba et de l'étude des registres fonciers du cercle de Kati, vise à montrer les limites des procédures utilisées pour accéder à la propriété foncière. Une consultation sommaire du livre foncier de Kati montre qu'à partir de la deuxième moitié des années 90, la création de titres fonciers a connu un accroissement exponentiel. Mais cet accroissement qui s'explique par différents facteurs, politiques, économiques et sociaux ne traduit nullement une généralisation du recours à l'appropriation par le titre. Une étude plus fine réalisée sur des échantillons pris dans la Commune de Sanankoroba montre que la dynamique d'appropriation concerne surtout les villages jouxtant la capitale et porte sur des superficies relativement réduites appartenant à l'élite urbaine.

Le cadre juridique encadrant l'accès à la propriété foncière met en place diverses mesures visant à garantir l'intangibilité et la régularité des titres émis. Mais les procédures instituées sont longues, complexes et coûteuses. Elles produisent de nombreux avatars qui excluent les producteurs ruraux de la propriété foncière.

**Mots clés :** immatriculation, propriété foncière, concession rurale, livre foncier.

## **Abstract**

A title deed is considered under Malian law to be the only valid proof of property rights. Land registration is an essential prerequisite to this. The present communication, based on research carried out on plots of land within the rural commune of Sanankoroba and a study of land registers in the district of Kati, aims to show the limits of the procedures used to acquire title to land.

A brief examination of the land registers in Kati from colonial times to today, shows that from the second half of the 90's, the registration of title deeds has grown exponentially. However, this growth can be explained by a variety of political, economic and social factors and does not in any way reflect a general trend towards acquisition of title to land.

A more detailed study of a sample [of title deeds] in the Commune of Sanankoroba shows that the dynamic of land acquisition mainly concerns villages adjacent to the capital and a relatively small surface area of land which belong to urban elite.

The legal framework which covers access to property rights, contains a variety of measures which aim to guarantee the validity of the title deeds issued. But the procedures established are time consuming, complex and expensive. They produce many unexpected, negative outcomes which exclude rural producers from acquiring title to land.

## INTRODUCTION

La présente communication restitue des éléments de deux recherches de terrain réalisées entre juin 2003 et mai 2005 dans la Commune Rurale de Sanankoroba (Cercle de Kati - Région de Koulikoro, République du Mali), sur financement de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), dans le cadre du Programme de recherche CLAIMS ( Changes in Land Acces , Institutions and Market in west Africa<sup>1</sup>). Elle se propose de présenter les procédures de l'accès à la propriété foncière par le titre foncier et d'en montrer les limites.

Au sens général, l'immatriculation est définie comme étant « l'action par laquelle une personne ou une chose est inscrite sur un registre par un numéro d'identification (Guillen , Vincent , 1990: 261). Elle a pour effets de fixer des droits et de les faire connaître à travers une procédure transparente d'enregistrement .

L'immatriculation de la propriété foncière qui est l'objet de notre propos n'est pas une simple opération technique d'enregistrement de droits, mais le reflet d'une option fondamentale en matière de politique foncière. En effet, telle que pratiquée au Mali, elle est une perpétuation de la politique coloniale visant, d'une part, à assurer la main mise de l'Etat sur la gestion foncière et, d'autre part, à introduire et généraliser la propriété privée au sens du Code civil.

La propriété lignagère prévalant en Afrique au moment de l'établissement du système colonial n'étant pas reconnue par le code métropolitain, se posa le problème juridique de savoir qui devait être considéré propriétaire des terres conquises ( Vidrovitch, 1982). Pour assurer la spoliation des terres « indigènes », fut alors utilisé le concept de terres « vacantes et sans maître » déjà fixé dans l'article 539 du Code Civil qui en attribue la propriété à l'Etat. La législation coloniale désignait sous ce vocable toute terre non immatriculée ou possédée suivant les règles du Code civil.

Les techniques d'immatriculation des terres, considérées comme seules aptes à assurer un droit de propriété intangible, furent introduites. Ainsi, l'arrêté Faidherbe du 11 mars 1865 disposait que seuls les titres réguliers de concession seraient reconnus. Mais la première loi d'ensemble pour l'AOF, faisant de l'immatriculation le préalable nécessaire à toute opération de concession ou d'aliénation des terres domaniales, remonte au 24 juillet 1906. Les dispositions de cette loi furent par la suite reprises dans les législations postérieures, notamment dans le décret du 26 juillet 1932 et celui du 20 mai 1955. Mais parallèlement, le pouvoir colonial a également reconnu à travers des textes successifs les

---

1 Le rapport qui a servi de base à la communication est en relecture pour une publication .

droits coutumiers et défini les modalités de leur constatation (Cf Cissé 1997 ; Vidrovitch 1982 ; Rochegude, 1982 ).

Au lendemain de l'indépendance, la législation malienne a, tout en prenant un certain nombre de mesures spécifiques (Rochegude, 1982 : 143), conservé tous les textes coloniaux. Mais progressivement, elle se débarrassa des dispositions relatives à la reconnaissance des droits coutumiers qui seront à nouveau réintroduites dans le Code domanial et foncier de 1986 et celui de 2000<sup>2</sup>. Les nouveaux textes, tout en reconnaissant une valeur juridique aux droits coutumiers font du titre foncier l'unique preuve du droit de propriété foncière et de l'immatriculation le passage obligé pour y arriver.

La loi a mis en place un ensemble de mécanismes visant à garantir la transparence de la procédure d'immatriculation et la régularité des titres fonciers. Cependant, l'observation des pratiques de terrain montre qu'elle est accompagnée de nombreux avatars qui amènent à s'interroger sur l'efficacité des procédures usitées.

- **Site de la recherche**

Les recherches de terrain ont été menées à Sanankoroba, une Commune Rurale située au sud de Bamako (Cf carte B). Composée de 26 villages, elle a une population pluriethnique officiellement estimée à 23856 habitants. L'agriculture, l'élevage et la pêche constituent les principales activités économiques. La Commune de Sanankoroba est administrativement rattachée au Cercle de Kati et à la région de Koulikoro. Plusieurs des communes qui composent ce cercle sont frontalières des quartiers périphériques du District de Bamako, ce qui soumet leurs terres à une intense pression foncière.

- **Démarche méthodologique**

La démarche méthodologique de la recherche est fondée sur les méthodes socio- anthropologiques et juridiques : observation participante, entretiens libres et semi guidés, recherche documentaire, analyse des textes législatifs et réglementaires.

Dans un premier temps, fut analysé l'ensemble des textes juridiques relatifs à la gestion domaniale et foncière. Ensuite, des séjours successifs de plusieurs semaines dans quatre villages de la Commune m'ont permis de m'intégrer dans les communautés villageoises, d'observer la pratique des transactions foncières, d'une part et, d'autre part, de mener des entretiens avec les différents acteurs du foncier : propriétaires coutumiers acquéreurs de terrain, courtiers, autorités communales et villageoises. Pour

---

<sup>2</sup>Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 Mars 2000 portant Code Domanial et Foncier, modifiée et ratifiée par la loi N°02-008 du 12 février 2002

bien appréhender la réalité des procédures, cinq cas d'acquisition de titres fonciers ont été suivis, de l'achat du terrain à la délivrance du titre provisoire, en passant par le bornage et l'immatriculation<sup>3</sup>. Enfin, un séjour d'un mois au Bureau des Domaines de Kati, a été mis à profit pour consulter les registres fonciers<sup>4</sup>.

La communication commence par un panorama de la situation des titres fonciers dans le cercle. Ensuite elle présente les grandes lignes du cadre juridique et des principales étapes de l'accès à la propriété foncières avant d'en montrer les insuffisances.

## **1 PANORAMA DE LA PROPRIETE FONCIERE DANS LE CERCLE DE KATI : UNE CROISSANCE EXPONENTIELLE TROMPEUSE**

Une vue panoramique sur les titres fonciers dans le cercle de Kati atteste de la croissance virtuellement exponentielle du rythme de l'immatriculation. Mais une analyse fine de la situation montre assez rapidement que cette croissance ne traduit pas le triomphe de la propriété privée en milieu rural et péri- urbain.

### **1.1 Evolution de la création des titres fonciers dans le cercle de Kati**

Avant 1980, les localités relevant actuellement du cercle de Kati étaient rattachées à la Région de Bamako. Avec l'érection de Kati en cercle, les compétences administratives sur ces localités lui ont été transférées en 1981 et un registre foncier ouvert en 1982<sup>5</sup>. De cette date au 9 mai 2005, 76 livres fonciers ont été remplis et 15111 titres inscrits. La synthèse des données de ces livres permet d'apprécier le rythme de l'acquisition de la propriété foncière. Le volume 1 du livre foncier de Kati comprend 208 titres fonciers dont 200 créés entre 1909 et 1982 et 8 entre le 28 octobre 1983 et le 30 novembre 1984.

En effet, la lecture croisée des informations du livre foncier de Kati et celle du cadastre de Bamako permet d'établir que le 1<sup>er</sup> titre foncier dans le cercle de Kati a été créé le 29 juillet 1909. Le second titre a été créé en 1914, le troisième en 1936 et le quatrième en 1947. Ainsi, entre le premier et le deuxième titre se sont écoulées huit années, entre celui-ci et le troisième – 22 années, et entre ce

---

<sup>3</sup> Seul un des dossiers est au stade de la publication de l'avis d'immatriculation.

<sup>4</sup> Trois types de documents ont été consultés : les livres fonciers du Cercle; le registre d'ordre des formalités préalables à l'immatriculation et le registre récapitulatif des titres fonciers existant dans le cercle à la date de septembre 1999.

<sup>5</sup> Mais les titres fonciers existants à cette date ont été reportés dans un livre portant une paraphe de 1983, sans précision du jour et du mois .

dernier et le quatrième- 11 années. Ces quatre titres ont été inscrits au nom de l'Etat français et de compagnies coloniales. C'est dire que le pouvoir colonial, malgré sa volonté d'imposer la généralisation de la propriété privée n'avait pas lui même montré l'exemple dans cette direction.

Plus de deux décennies après l'indépendance, cette tendance n'a pas été inversée. Il y eut quelques immatriculations au nom de l'Etat malien et de quelques particuliers. A la date du 19 Octobre 1988, moins de 200 nouveaux titres avaient été inscrits dans les livres fonciers du cercle de Kati. Cependant, malgré la modicité de cette croissance, elle constitue une augmentation de près de 100% par rapport au nombre de titres enregistrés à la date du 30 novembre 1984, soit exactement 191 titres ( du titre n° 209 au titre 400).

Une croissance similaire ( 190 nouveaux titres) peut être observée du 15 novembre 1988 au 7 octobre 1992 ( du titre n° 401 au titre n° 591). Cette augmentation est portée à 200% entre le 14 octobre 1992 et le 11 mars 1996, avec 400 nouveaux enregistrements ( du titre n° 592 au titre n° 992). Cette tendance à la hausse va se renforcer progressivement et constituer à partir de la deuxième moitié des années 90, un véritable boom dans la création de titres fonciers.

Ainsi, du 11 mars 1996 au 28 mars 2000, 3393 nouveaux titres sont inscrits ( du titre n° 993 au n° 4386), soit une augmentation de plus de 300% par rapport aux quatre années écoulées. Au cours des quatre années suivantes, cette tendance à la croissance se consolide avec une augmentation qui frôle les 200%. Du 28 mars 2000 au 30 mars 2004, le nombre de titres enregistrés atteint 10873, soit une augmentation de 6393<sup>6</sup> .

Le rythme exponentiel de l'augmentation des titres fonciers devient encore plus perceptible lorsque l'on se réfère aux taux annuels de croissance. Si entre 1983 et 1984, il n'y eut que 8 nouveaux titres créés, ce chiffre monte à environ 45 par an, entre 1984 et 1988. Ce rythme de croissance annuelle est conservé entre 1988 et 1992 mais double entre cette année et 1996 ( environ une création de 100 titres para an. Le boom observé à partir de cette date se traduit par les augmentations annuelles suivantes :

- Entre le 11/03/96 et le 01/04/97, il est de l'ordre de 600 (du titre n° 993 au titre 1593), soit six fois l'augmentation annuelle constatée au cours des années 1992- 1996.
- Entre le 0 1/04/97 et le 14/05/98, l'augmentation atteint 983 ( entre le titre N° 1594 et le titre N° 2587), soit un tiers de plus que l'année écoulée.
- Entre le 14/05/98/ et le 07/04/99, ce rythme est conservé avec une légère augmentation d'environ 13 ( 996 nouveaux titres sont créés (Du titre N°2588 au titre N° 3584) .

---

<sup>6</sup> Le tableau et le graphique N°1 montrent le rythme de cette croissance exponentielle.

- Du 07 /04/99 au 02/05/2000, la stabilisation du rythme de croissance constatée se confirme avec seulement un écart de 7 nouveaux titres par rapport à l'année écoulée ( au total, 1003 nouveaux titres sont créés – du titre 3584 au titre 4587).
- Du 02/05/2000 au 12 /04/2001 également, le même rythme de croissance est observé avec une croissance d'environ 1006 ( du titre 4588 au titre 5594), soit un écart de 3 titres par rapport à l'augmentation enregistrée l'année précédente.
- Du 12/04/2001 au 18/04/2002, l'écart annuel passe à 413 avec une augmentation de 1419 ( du titre 5594 au titre 7013) ;
- Du 18/04/2002 au 11/03/2003, avec la création de 1615 nouveaux titres (du titre n° 7013 au titre n°8628), on peut observer un écart de 196 d'avec l'augmentation enregistrée l'année précédente.
- Du 11/03/2003 au 22/03/2004, on assiste à un bond spectaculaire, avec la création de 3076 nouveaux titres ( du titre n°8628 au titre 11704), soit un écart de 1461. Ainsi, cette année, il y a eu plus de titres créés qu'il n' y en a eu de la période coloniale à la fin de l'année 1998
- Du 22/03/2004 au 07/03/2005, le boom observé se maintient avec toutefois une baisse relative dans l'écart d'avec l'augmentation précédente. 2808 nouveaux titres ( du titre n° 11704 au titre n° 14512) sont créés.

La croissance rapide de la création de titres fonciers à partir de la période 1992 – 1996 et le boom observé à partir de 1996 s'expliquent par différents facteurs politiques et socio-économiques.

## **1.2 Facteurs explicatifs de la croissance exponentielle**

Le facteur le plus important et prédéterminant tous les autres, constitue le changement politique intervenu en mars 1991. Ce changement qui s'est traduit dans l'adoption d'une constitution démocratique en 1992 est marqué, entre autres, par la reconnaissance du pluralisme politique et la création d'un espace institutionnel et politique plus propice au libéralisme économique.

Le changement de régime a incité un grand nombre d'expatriés maliens ( résidant notamment en France et en Afrique Centrale) à retourner au pays. Certains se sont lancés dans l'immobilier, d'autres dans l'agriculture et ou l'élevage. Un grand nombre a surtout acheté des terrains à usage d'habitation dans les Communes de Kati, Kalabancoura, Baguinéda et Sanankoroba qui sont frontalières avec le District de Bamako<sup>7</sup>. Les acquisitions massives de titres fonciers par les expatriés ont été stimulés par la création d'une Agence Nationale de Cession Immobilière. Les terres de certaines localités

---

<sup>7</sup> Cette analyse ne se fonde pas sur une étude détaillée des données du livre foncier qui généralement ne permettent pas d'opérer la distinction entre maliens de l'extérieur et de l'intérieur. Elle est menée à partir, d'une part, des recherches de terrains qui ont permis d'établir la fixation d'anciens migrants dans des zones péri-urbaines relevant du Cercle, d'autre part de la prise en compte des différentes dynamiques qui ont marquées cette période.

relevant du Cercle de Kati et jouxtant le District de Bamako ont ainsi été loties et vendues aux demandeurs de lots à usage d'habitation.

Au plan social, il convient de noter l'apparition en milieu urbain d'une classe moyenne constituée de fonctionnaires et de commerçants qui va également se lancer dans les acquisitions foncières en zone péri-urbaine. Parallèlement, l'éclosion des affaires et le libéralisme débridé qui l'a accompagné se sont traduits par l'accumulation dans les mains de certains opérateurs et d'agents de l'Etat de fortes sommes d'argent dont une partie sera investie dans le foncier. Enfin, il faut noter l'urbanisation galopante liée à la croissance démographique qui a entraîné l'expansion de la capitale vers les villages voisins.

La création de nouveaux titres n'est pas toujours liée à de nouvelles immatriculations. Avec l'expansion de la capitale en direction des localités environnantes, certains propriétaires fonciers ont réalisé des morcellements de leurs terrains situés dans ces localités et revendu les lots comme terrains à usage d'habitation. Des morcellements de quelques hectares objet d'un seul titre foncier ont quelques fois donné naissance à des centaines de lots et de titres correspondants.

Comme l'indiquent le tableau et le graphique N° 2, sur les 26 villages de la Commune Rurale de Sanankoroba, il existait des titres fonciers dans seulement 9 localités. Il s'agit, pour la plupart, de villages proches de la capitale. Au fur et à mesure que l'on s'éloigne de Bamako, le nombre de titres fonciers diminue. La palme revient à Banankoro, village frontalier de Sénou, un quartier périphérique du District<sup>8</sup>. Sanankoroba et Banco occupent respectivement la deuxième et la troisième place.

Sur un échantillon de 268<sup>9</sup> titres fonciers étudiés dans la Commune Rurale de Sanankoroba, 70, c'est à dire un peu plus du tiers porte sur moins d'un hectare, 57, près du quart vont d'un à cinq hectares, 47 sont supérieurs à 5, mais inférieurs ou égal à 10, 23 sont supérieurs ou égal à 10 et seulement 3 sont supérieurs à 11. Les grandes superficies, appartiennent à l'Etat et à quelques opérateurs économiques. Ainsi, toutes les localités ne sont pas concernées par la création de titres fonciers portant généralement sur des superficies relativement petites.

---

<sup>8</sup>Cf. tableau et du graphique N° 2. Les chiffres donnés pour Banankoro sont à titre d'illustration. Le nombre de petits lots recensés dans ce village est 10 fois supérieure à celui produit ici.

<sup>9</sup> Cet échantillon a été réalisé sur la base des titres possédant des informations complètes sur le volume et les propriétaires.



## **2 DES PROCEDURE EN PRINCIPE TRANSPARENTES , MAIS COMPLEXES ET VICIEES PAR PLUSIEURS INSUFFISANCES**

L' immatriculation dans la législation malienne recouvre en fait deux aspects de l'accès à la propriété foncière : l'enregistrement au nom de l'Etat des terrains non appropriés par le titre, la cession du terrain immatriculé à une personne physique ou morale et son inscription sur les livres fonciers.

Mais, pour enregistrer un droit, il faut d'abord l'acquérir. Aussi, pour bien appréhender la procédure d'immatriculation, il est nécessaire de retracer les étapes de l'accès à la propriété foncière.

### **2.1 Des procédures longues et complexes**

Conformément à l'article 75 du Code domanial et foncier, l'immatriculation est obligatoire avant toute affectation des terres de l'Etat. Toutefois, les terrains ruraux peuvent être attribués sous forme de concession rurale sans immatriculation. Mais, celle-ci devra intervenir obligatoirement lors de la transformation de la concession rurale en titre foncier. Ce procédé qui est le plus répandu pour l'appropriation des terres rurales retiendra notre attention.

- *De l'acquisition d'un droit d'usage à la concession rurale*

Dans la pratique, l'accès des particuliers à la propriété foncière commence par l'acquisition de droits d'usage, soit par héritage (droits coutumiers), don ou achat de terrain auprès des villageois ( pudiquement appelé « attribution villageoise ») ou l'attribution de concession rurale par l'Etat.

Dans le premier cas, le détenteur de droits coutumiers ou le bénéficiaire d'une « attribution villageoise » désirant obtenir une concession , requiert les services d'un géomètre qui dresse le plan du terrain. La demande de concession accompagnée du plan et de divers autres documents est adressée au Préfet. Le traitement du dossier est imputé au chef de la section domaniale qui établit un bordereau adressé au chef de la division du cadastre de la direction nationale des domaines, au chef du service du génie rural et à celui du service des domaines du cercle, pour avis.

A la réception de l'avis positif de ces trois services, le Préfet met en branle la procédure de l'enquête publique contradictoire sur le terrain. A cet effet, un avis d'enquête « commodo et incommodo » est publié dans le quotidien National « L'Essor ». A la date prévue, un agent du service des domaines du cercle se rend dans le village, visite éventuellement le champs et enregistre les déclarations. Un procès verbal dit de palabre est rédigé. Il est signé par les autorités villageoises (chef de village et conseillers de village) qui attestent faire abandon des droits coutumiers de la collectivité et signifient

leur accord pour l'octroi de la concession rurale. Au dossier est également joint un certificat administratif signé par les mêmes responsables villageois et visé par le Sous-Préfet. Si aucune réclamation contradictoire n'est reçue, le Préfet signe la décision octroyant la concession à laquelle est annexé un cahier de charge précisant les droits et obligations du concessionnaire. La concession est accordée pour une période de cinq ans. Les obligations du concessionnaire comportent, entre autres, le paiement d'une redevance de 50.000 francs CFA ainsi que la mise en valeur du terrain.

Dans le cas d'une attribution par l'Etat, les droits coutumiers sont généralement purgés par l'Administration (après accord des autorités villageoises) qui fait dresser le plan de l'espace loti par le service du génie rural. Les attributions sont faites par le Préfet. L'attributaire « achète » un cahier de charge et fait faire par le génie rural un extrait de la carte du parcellement indiquant son lot.

- *De la concession rurale à la délivrance du titre définitif*

La loi a prévu la transformation de plein droit de la concession rurale en titre foncier, après la mise en valeur du terrain dont la constatation est faite par une commission. Si la mise en valeur est jugée conforme à l'acte de concession, la cession intervient par acte signé par les parties, après le paiement d'un prix fixé par le service du domaine.

Mais avant cette constatation, intervient l'immatriculation de l'immeuble. La procédure d'immatriculation comporte un préalable nécessaire qui est le bornage du terrain. La demande d'immatriculation est adressée sous forme de réquisition du Préfet au conservateur de la propriété foncière. Mais la réquisition n'est acceptée par celui-ci, qu'au tant qu'il en reconnaît la régularité. Le Code domanial et foncier impose plusieurs mesures visant à assurer la publicité de la procédure : insertion d'un extrait dans un journal autorisé à publier les annonces légales, notification au procureur de la République, affichage au siège du tribunal et à la mairie.

Les personnes intéressées ont un délai de 30 jours pour exprimer leurs prétentions. Ce délai écoulé, le Conservateur fait procéder, par l'un des géomètres experts attachés à la Conservation, au bornage de l'immeuble. La date fixée pour cette opération doit être portée à la connaissance du public 15 jours à l'avance (article 148 du Code domanial et foncier).

Le bornage est en principe effectué en présence du représentant de l'administration et, autant que possible des propriétaires riverains dûment convoqués. A l'expiration du délai d'un mois assigné pour la révélation des droits des tiers ou dès réception du procès verbal de bornage, le conservateur procède à différentes vérifications exigées par la loi. Si tout est régulier, il procède à l'immatriculation de l'immeuble sur les livres fonciers (article 154 Code domanial et foncier).

En cas d'opposition, l'immatriculation n'est accordée que lorsque le requérant et les opposants éventuels parviennent à un accord amiable. Dans le cas contraire, le conservateur transmet le dossier au tribunal territorialement compétent qui tranche en premier ressort.

Après règlement des litiges par un jugement devenu définitif, le conservateur de la propriété foncière procède à l'immatriculation de l'immeuble sur les livres fonciers, après rectification du bornage et du plan s'il y a lieu. L'immatriculation a pour effet principal l'établissement du titre foncier attestant de la propriété de l'immeuble. Les mesures de transparence entourant la procédure de l'immatriculation sont renforcées par diverses opérations d'inscription visant à assurer la régularité du titre ainsi que de nombreuses dispositions engageant la responsabilité du conservateur en cas de non respect de la loi, d'erreurs ou d'omissions. Mais dans la pratique, se produisent quelques fois des dérapages qui vicient la procédure et produisent de nombreux avatars, préjudiciables au résultat attendu.

## **2.2 Des pratiques entachant la régularité des procédures**

Les insuffisances constatées ont trait aussi bien à l'accomplissement des procédures préalables d'octroi des concessions rurales que de l'immatriculation des terrains. Elles concernent surtout les différentes enquêtes diligentées au cours des deux phases et entachent la publicité qui devrait les accompagner. Par ailleurs, certaines pratiques constatées dans la tenue des livres fonciers soulèvent des questionnements quant à l'effectivité des mesures édictées par la loi.

Le nombre élevé de demandes de concessions rurales crée un embouteillage constant au niveau de la Préfecture et des services techniques concernés et un coup de pouce s'avère souvent nécessaire pour accélérer l'étude du dossier. L'aboutissement de la requête exigeant un suivi régulier, les requérants ont en général recours aux services d'intermédiaires<sup>10</sup>. Entre ces derniers et certains agents chargés d'assurer la régularité de la procédure s'instaurent des relations de coopération qui se muent au fil du temps en complicité.

Ainsi, à cause de la faiblesse des contrôles, il arrive que des concessions soient octroyées sur des superficies d'un hectare situées dans le périmètre urbain de Bamako<sup>11</sup>. Le procès verbal de palabre est signé par les autorités villageoises sans qu'aucune concertation ait eu lieu. Par ailleurs, il arrive que les avis informant le public de la demande de concession ou de l'enquête publique devant précéder l'immatriculation soient publiés seulement à la veille ou même après l'enquête.

---

<sup>10</sup> La vingtaine de concessionnaires et de propriétaires fonciers interviewés à Sanankoroba et Banko ont reconnu avoir eu recours aux services d'intermédiaires.

<sup>11</sup> Elles ne devraient pas porter sur plus d'un quart d'hectare

L'affichages desdits avis aux lieux indiqués n'a pas toujours lieu ; les invitations personnelles devant être adressées aux voisins du terrain convoité ne le sont pas. Si on ajoute à cela le grand taux d'analphabétisme en milieu rural, on comprend aisément que les paysans ne soient pas toujours informés des différentes opérations ( cas du parcellement de Banko, Djiré, 2004a et cas du lotissement de Sanankoroba, Djiré 2004 b).

A titre d'illustration, les cinq dossiers que nous avons suivis dans le cadre de la présente étude, portent sur des terrains d'1 hectare, situés dans le périmètre urbain du District de Bamako. Leurs propriétaires ont reçu les actes de concession signés en bonne et due forme. Dans l'un des cas, l'avis d'enquête « commodo et incommodo » a été publié dans l'Essor après la date fixée pour l'opération. Lors du bornage, le géomètre agréé n'a pas fait le déplacement. Le procès verbal de bornage a été rempli et signé une semaine avant le jour indiqué. Toutefois, Il convient de souligner qu'au cours de l'enquête « commodo et incommodo », le représentant de l'administration devant superviser l'opération s'est bien rendu au village et a vérifié auprès du Sous- Préfet l'authenticité des signatures du premier conseiller ainsi que des propriétaires des champs avoisinants le terrain convoité.

Quant à la constatation de la mise en valeur, elle n'a pas toujours lieu. Au cours de l'enquête de terrain, nous avons identifié plusieurs terrains- objets de titres fonciers mais ne supportant aucun aménagement. Cette situation est expliquée par certains agents par le fait que lorsqu'ils se rendent sur le terrain pour le constat, les propriétaires de concession les orientent quelques fois vers des terrains déjà mis en valeur.

Les différentes anomalies constatées donnent l'impression que les acquéreurs de titres fonciers cherchent plus à se munir de titres officiels, formellement opposables à autrui qu'à vouloir suivre des procédures visant à rendre ces titres réellement inattaquables. Certaines pratiques observées dans la tenue des livres fonciers autorisent également à s'interroger sur le respect de certaines prescriptions légales . Conformément à l'article 85 du Code domanial et foncier, les livres fonciers et le registre des oppositions ainsi que celui des dépôts sont côtés et paraphés, avant tout usage, par le Président du tribunal. Mais en réalité, la date de paraphe de certains livres est postérieure à celle de l'inscription du premier titre. Il s'agit en l'occurrence des volumes 5, 6, 32, 52, 80, 61 et 73. Ainsi le livre N°60 dont le premier titre porte la date du 22/03/2004 a été paraphé le 05/07/2004.

Les agents du Bureau des domaines de Kati expliquent ce décalage par le fait que le paraphe et la cotation des registres par le président du tribunal prenant beaucoup de temps, ils prennent l'initiative de faire les inscriptions des dossiers qui affluent dans un cahier et les reportent ensuite sur les registres dûment paraphés . Pour éviter de tomber en rupture de stock, le Bureau du domaine adresse au tribunal plusieurs registres à parapher. Cette initiative entraîne que des registres successifs portent

la même date de paraphe. Nonobstant la clarté de ces explications, on ne peut manquer de s'interroger sur la validité juridique de tels documents ou tout au moins sur le maintien de l'exigence du paraphe. Par ailleurs, la consultation du livre foncier révèle que certains volumes contiennent de nombreuses pages vierges pourtant dotés de numéros de titres fonciers. Deux explications sont données pour justifier cette anomalie. La première est que lors des morcellements de titres fonciers, les titres des nouvelles parcelles sont portés dans le livre foncier, en attendant d'être affectés par le propriétaire à des personnes physiques ou morales dont les coordonnées seront inscrites sur les pages correspondantes. La seconde est que certains citoyens détenteurs de concessions rurales accomplissent toutes les procédures de transformation de la concession en titre foncier, mais s'éclipsent au moment du paiement du prix de la cession du terrain et ce, alors que le numéro du titre a été déjà inscrit. Dans ces cas, la procédure est interrompue jusqu'à ce que les intéressés régularisent la situation. Mais selon mes interlocuteurs, ces pratiques qui existaient au cours des premières années du service n'ont plus cours. Désormais, sont inscrits seulement les titres dont la procédure est dûment arrivée à terme .

Il convient de voir derrière ces différentes anomalies moins des preuves de malversations de la part des agents que des tentatives de trouver des solutions pratiques à des problèmes réels liés à la complexité de la procédure. En outre, le personnel semble nettement insuffisant au regard de la quantité des dossiers et , dans sa majorité, mal formé pour l'accomplissement des différentes tâches. Si les insuffisances constatées ne dénotent pas d'une volonté de malversation, elles laissent toutefois la porte ouverte à de telles pratiques.

### **3 DES PROCEDURES AU COUT ELEVE ET SOURCES D'EXCLUSION ET D'INSECURITE**

A la complexité des procédures légales, se conjugue le coût financier relativement élevé des différentes opérations pour entraîner l'exclusion des paysans de la propriété foncière et créer des situations d'insécurité foncière.

#### **3.1 Des coûts financiers relativement élevés**

Le croisement des informations de différentes sources permet d'établir que le coût moyen d'un titre foncier d'une superficie d'un hectare dans la Commune rurale de Sanankoroba s'élève à neuf cent cinquante neuf mille sept cent cinquante francs CFA ( 959750 f Cfa)<sup>12</sup>. Pour les paysans détenant des droits coutumiers et donc exonérés des frais d'acquisition initiale et des frais de signature des autorités

---

<sup>12</sup> Cf. tableau N° 5 pour le détail des coûts.

villageoises, le coût s'élève à sept cent dix neuf mille sept cent cinquante francs CFA (719750 francs CFA).

Cependant, les sommes indiquées ne concernent que les cas où le requérant entame lui même les différentes démarches. Lorsqu'il a recours aux services d'un « courtier », il acquitte des sommes supplémentaires dont le montant varie en fonction de plusieurs paramètres. Dans les cinq dossiers suivis, le courtier a requis une somme de trois cent cinquante mille francs par hectare (350000 francs CFA/ha)<sup>13</sup> pour l'obtention de la décision de concession rurale et une somme supplémentaire de trois cent vingt cinq milles francs (325.000 francs) si la procédure doit être conduite jusqu'à l'obtention du titre foncier. Dans ces cinq cas, le titre foncier sur un hectare de terrain acquis par « attribution villageoise » est revenu à un million cent mille francs CFA ( 1.100.000 francs CFA) . Cette somme se compose des honoraires payés au courtier( 675000 francs CFA. ) et du prix de la cession par l'Etat ( 425000 francs CFA.). Elle ne prend pas en compte les frais préliminaires d'acquisition ni de délimitation initiale du terrain.

### **3.2 L'exclusion de fait des paysans de la propriété foncière et l'insécurité foncière**

Le montant relativement élevé des différentes procédures ainsi que du prix officiel de l'hectare exclut de fait un grand nombre de citoyens de la propriété foncière.

Le graphique N°4 établi sur un échantillon de 268 titres du répertoire récapitulatif des titres fonciers établis à la date de septembre 1999 montre la répartition des titres fonciers par catégorie socio-professionnelle dans la Commune Rurale de Sanankoroba. Les agents de l'Etat (fonctionnaires et agents d'EPA, respectivement 25% et 19% ) occupent la première place, avec un total de 41%. Ceux-ci sont suivis par l'Etat lui même ( 36%). Ensuite, viennent les opérateurs économiques ( 19%), les organisations de droit privé (ONG et entreprises avec 2%). A la queue se trouvent, les retraités, les élèves ( généralement des prête-noms pour des parents possédant plusieurs titres), les artisans et les paysans qui se retrouvent avec environ 1% pour chacune de ces catégories.

Les titres détenus par l'Etat concernent généralement des terres immatriculées en vue de leur affectation à des services déconcentrés ou à des projets de développement. Les agents de l'Etat, détenteurs de titres, sont pour la plupart, des cadres supérieurs de l'administration et des officiers. Seulement 1% des détenteurs de titres réside dans les localités concernées, tout le reste à Bamako. Deux des quatre « paysans » détenteurs de titres fonciers sont en fait des commerçants qui se sont installés dans les localités concernées. Ces dernières années, quelques paysans ont recours à la

---

<sup>13</sup> En fait, la négociation est faite par dossier, les dossiers ne dépassant pas généralement un hectare. Mais lorsque le terrain mesure un demi hectare, le courtier peut accepter, la moitié de la somme.

transformation de leurs droits coutumiers en concession rurale. Le courtier est payé en nature ( la plupart du temps une partie du terrain devant être immatriculé). Mais les paysans qui s’inscrivent dans de tels processus, ignorent que la concession rurale est un droit tout aussi précaire que leurs droits coutumiers et s’arrêtent à ce stade<sup>14</sup>.

Les avatars qui accompagnent les différentes procédures sont souvent sources d’insécurité foncière pour les producteurs ruraux et conduisent quelques fois à des conflits entre ceux-ci et les nouveaux acquéreurs<sup>15</sup>. Le bâclage des procédures conjugué à la spéculation foncière, entraîne quelques fois la délivrance de deux titres fonciers sur le même terrain<sup>16</sup>.

## CONCLUSION

Le dispositif législatif et réglementaire encadrant l’accès à la propriété foncière et son immatriculation vise à assurer l’intangibilité du titre émis. Mais les nombreux avatars qui accompagnent la procédure en zone rurale et péri- urbaine affectent la sécurisation foncière attendue. Ces avatars sont liés à la longueur et la complexité des procédures, à certaines insuffisances qui les accompagnent ou les précèdent et à leur coût financier relativement élevé. Ces différents facteurs se conjuguent pour exclure de la propriété foncière le plus grand nombre de producteurs ruraux. Certes, une vue panoramique de la propriété foncière dans le cercle de Kati révèle une croissance exponentielle du rythme de l’accroissement des titres fonciers.

Mais cet accroissement ne traduit pas un recours généralisé à ce mode d’accès à la propriété foncière. Il s’explique par divers facteurs économiques et sociaux liés à l’ouverture politique intervenu en 1991 et à l’urbanisation croissante de la ville de Bamako qui a entraîné l’expansion du District vers les villages avoisinants. La propriété foncière sur les terres rurales est entrain de se concentrer dans les mains des élites urbaines. Aussi, est-il nécessaire de réfléchir à des modes plus sécurisés et plus démocratiques d’accès à la propriété foncière.

Il n’est pas question ici de remettre en cause le principe de l’enregistrement des terres dans la mesure où dans un Etat dont la constitution sacralise la propriété privée, il serait irréaliste et séditionnaire de vouloir s’opposer à l’enregistrement des biens des citoyens. Les procédures actuelles ayant montré leurs limites en milieu rural, il s’agit de trouver des réponses pragmatiques relatives à

---

<sup>14</sup> Cinq cas relevant de ce cas de figures ont été recensés à Sanankoroba.

<sup>15</sup> Cf. les études de cas sur le parcellement de la plaine de Nienguen et le lotissement de Banco (Djiré, 2004a et Djiré, 2005 b) ainsi que le litige Bathily-Manguilé (Djiré, 2005 b)

<sup>16</sup> Deux cas de ce genre nous ont été rapportés lors de notre séjour à Kati.

l'enregistrement des terres et surtout au mode d'acquisition de la propriété foncière. Ces réponses résident dans l'institution de procédures simples, moins onéreuses et intellectuellement appropriées par les populations. Elles passent nécessairement par une plus grande prise en compte et un meilleur encadrement des droits coutumiers. Il ne s'agit point de considérer l'accès du plus grand nombre à la propriété foncière comme un levier de développement du capitalisme, mais plutôt comme un moyen de sécurisation foncière car, à l'évidence, « les mystères du capital » se trouvent moins dans l'enregistrement de la propriété que dans les modalités concrètes de son acquisition.

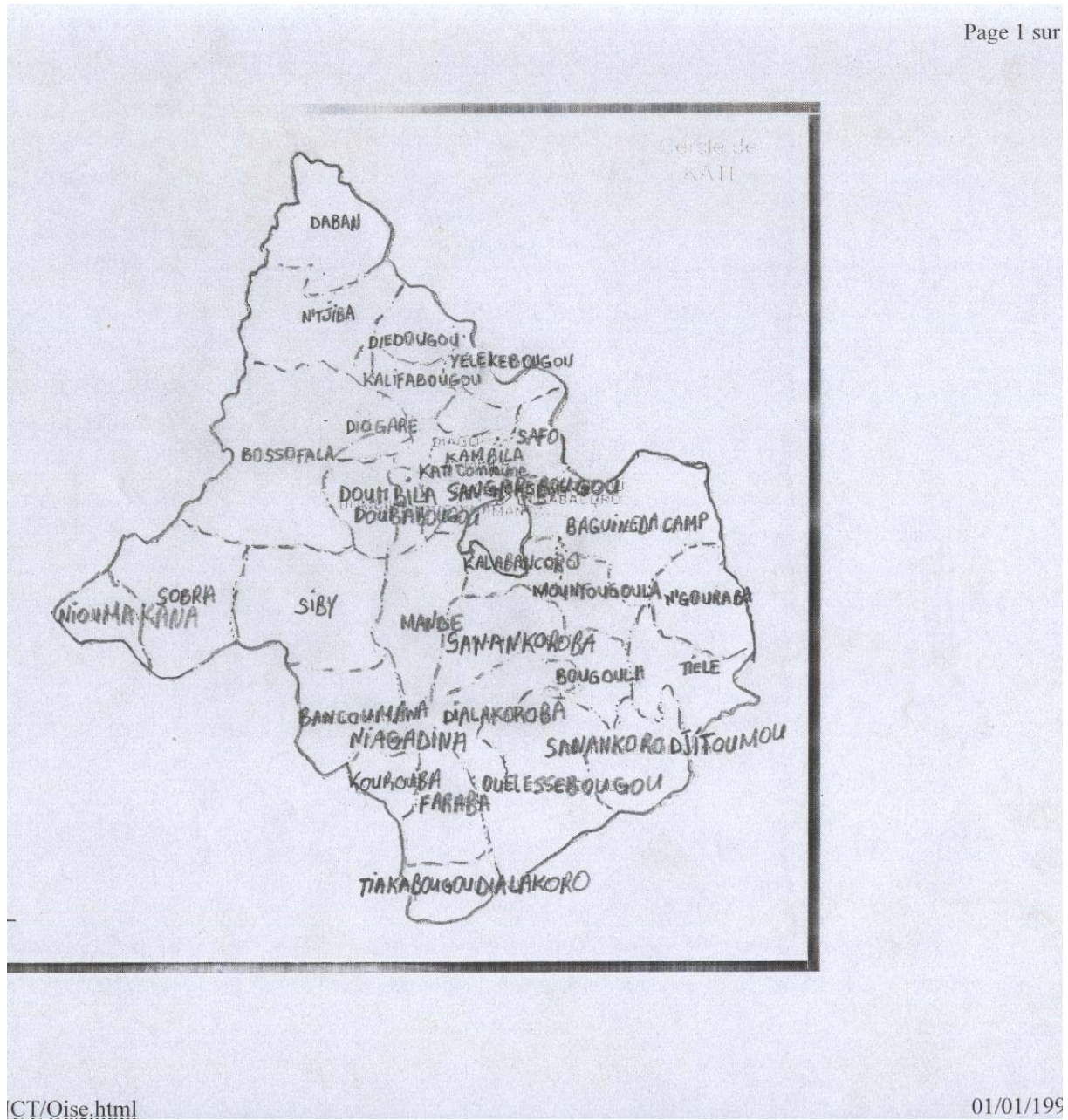


## BIBLIOGRAPHIE

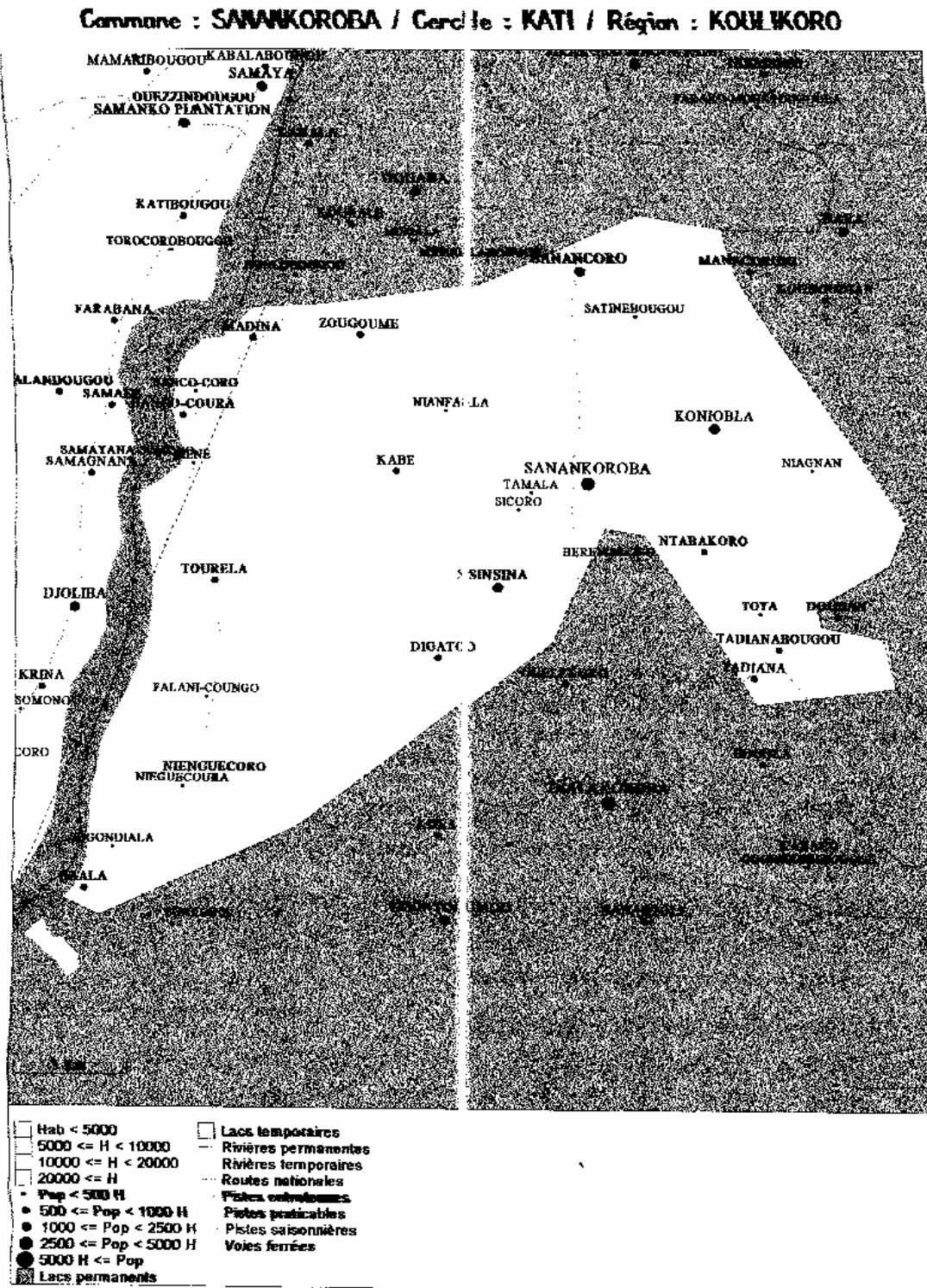
- Cissé D., 1997. Place de la coutume dans le code domanial et foncier , in *Litiges fonciers au Mali Doctrine et Jurisprudence*, Institut national de formation judiciaire, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 29-40.
- Djiré M., 2004a. Reformes légales et dynamiques foncières –quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialakoroba. Rapport de recherche, IIED-CLAIMS, Bamako.
- Djiré M., 2004b. Mythes et réalités de la gouvernance locale: l'expérience de la Commune Rurale de Sanankoroba, Mali, Dossier N° 130, Londres, IIED.
- Djiré M., 2005. Immatriculation et appropriation de la terre au Mali. Les avatars d'une procédure nécessaire ? Rapport de recherche IIED-CLAIMS, Bamako
- Guillen R, Vincent J., 1990. Lexique des termes juridiques, 8<sup>ème</sup> ed., Paris, Dalloz
- Rocheude A., 1982. L'expérience malienne, in *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, Le Bris E., le Roy E. et Leimdorfer F. ( eds), Paris, Orstom- Karthala, pp.141- 148
- Vidrovitch C.C., 1982. Le régime foncier rural en Afrique Noire, 1982, in *Enjeux fonciers en Afrique* pp 65-84

# ANNEXES

**Carte A : Le Cercle de Kati ( Cartographie et base de données OISE)**



4 CARTE D : LA COMMUNE RURALE DE SANAKOROBA ( SOURCE MDRI)



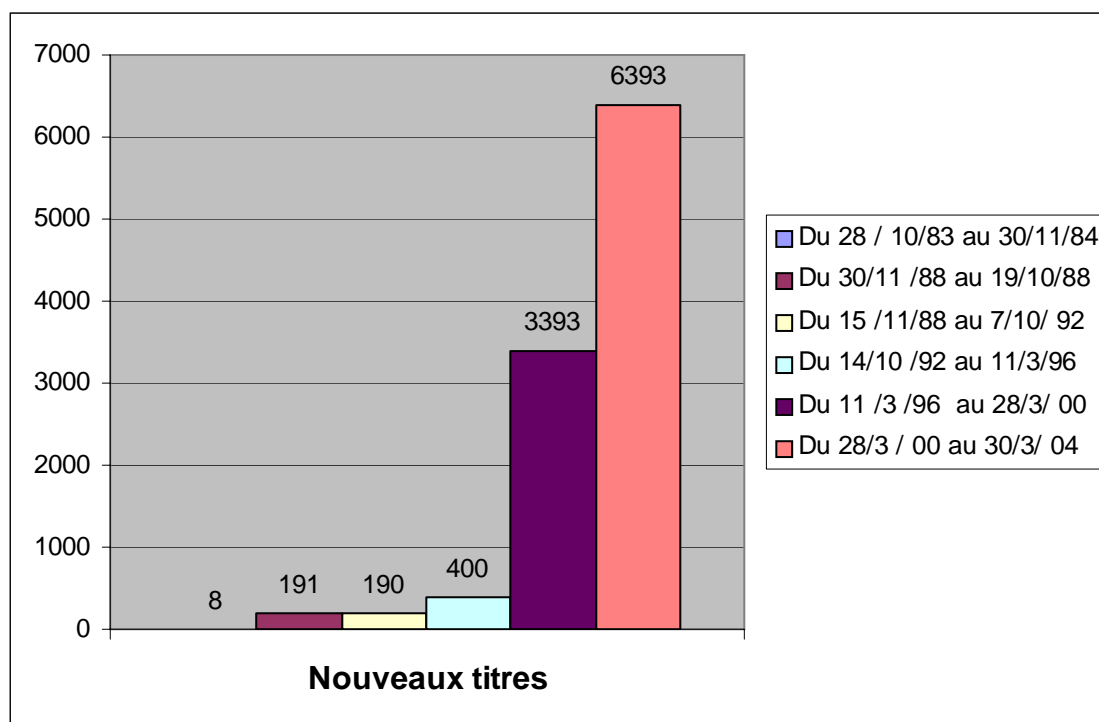
5



**Tableau et graphique n°1 : Progression de la croissance des titres fonciers dans le cercle de Kati**

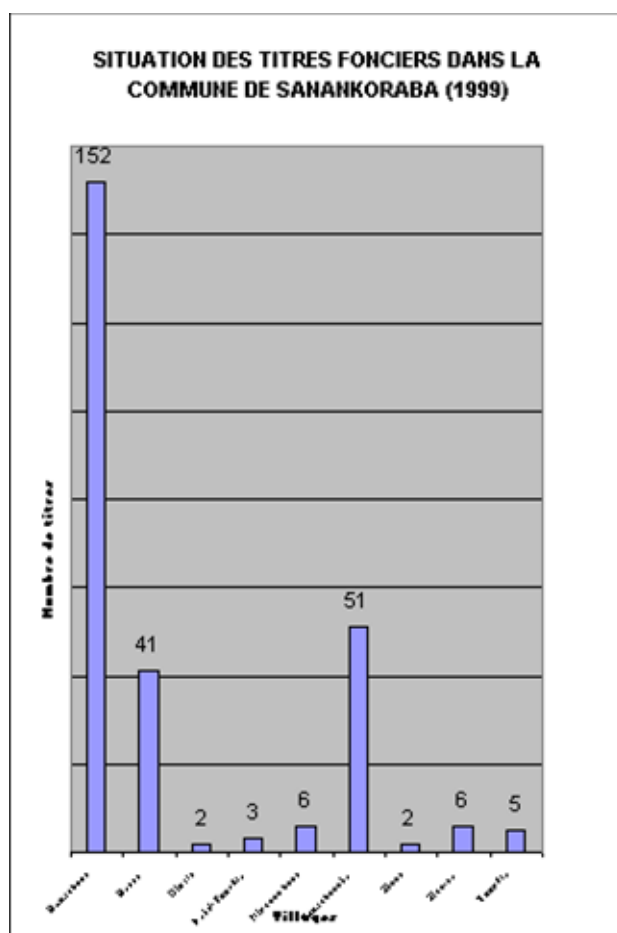
Période	Numéro des titres	Nouveaux titres
Du 28 / 10/83 au 30/11/84	200* à 208	8
Du 30/11 /84 au 19/10/88	209 à 400	191
Du 15 /11/88 au 7/10/ 92	401 à 591	190
Du 14/10 /92 au 11/3/96	592 à 992	400
Du 11 /3 /96 au 28/3/ 00	993 à 4386	3393
Du 28/3 / 00 au 30/3/ 04	4387 à 10873	6393

\* NB : Ce chiffre n'est pas pris en compte dans le calcul des 4 ans. A la création du service des domaines de Kati, il existait déjà 200 titres dont certains dataient de la période coloniale. De 1983 à 1984, seulement 8 nouveaux titres ont été créés.



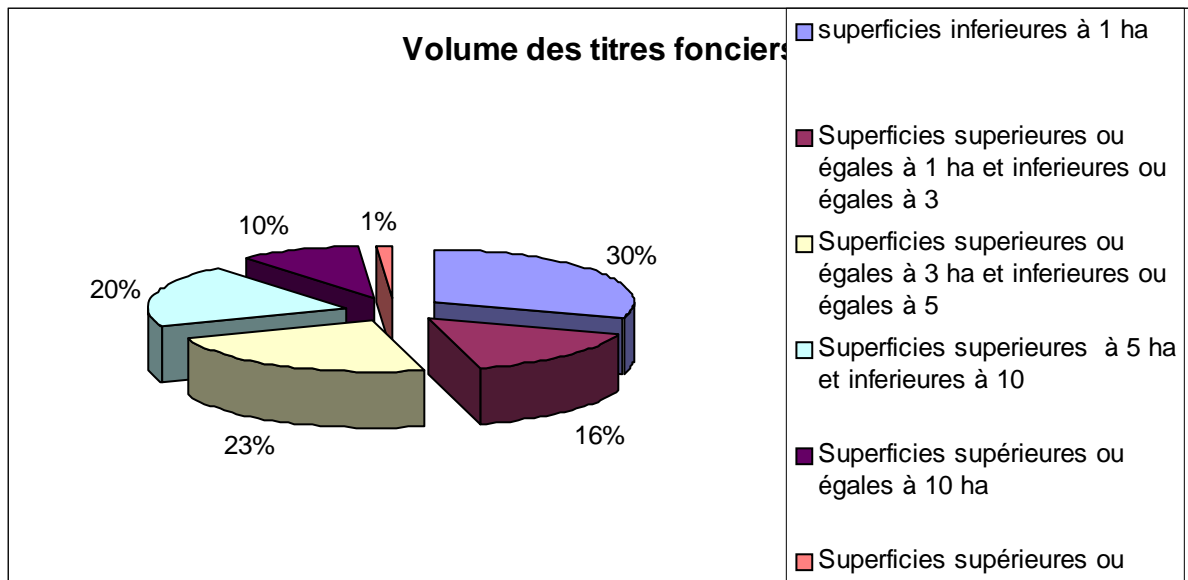
**Tableau et graphique 2 : Répartition des titres fonciers entre les villages de la Commune Rurale de Sanankoroba ( 1999)**

Localités	Nombre de titres fonciers
Banankoro	152
Banco	41
Digato	2
Kabé-Touréla	3
Nieguen koro	6
Sanankoroba	51
Siené	2
Sinsina	6
Touréla	5
Total	268



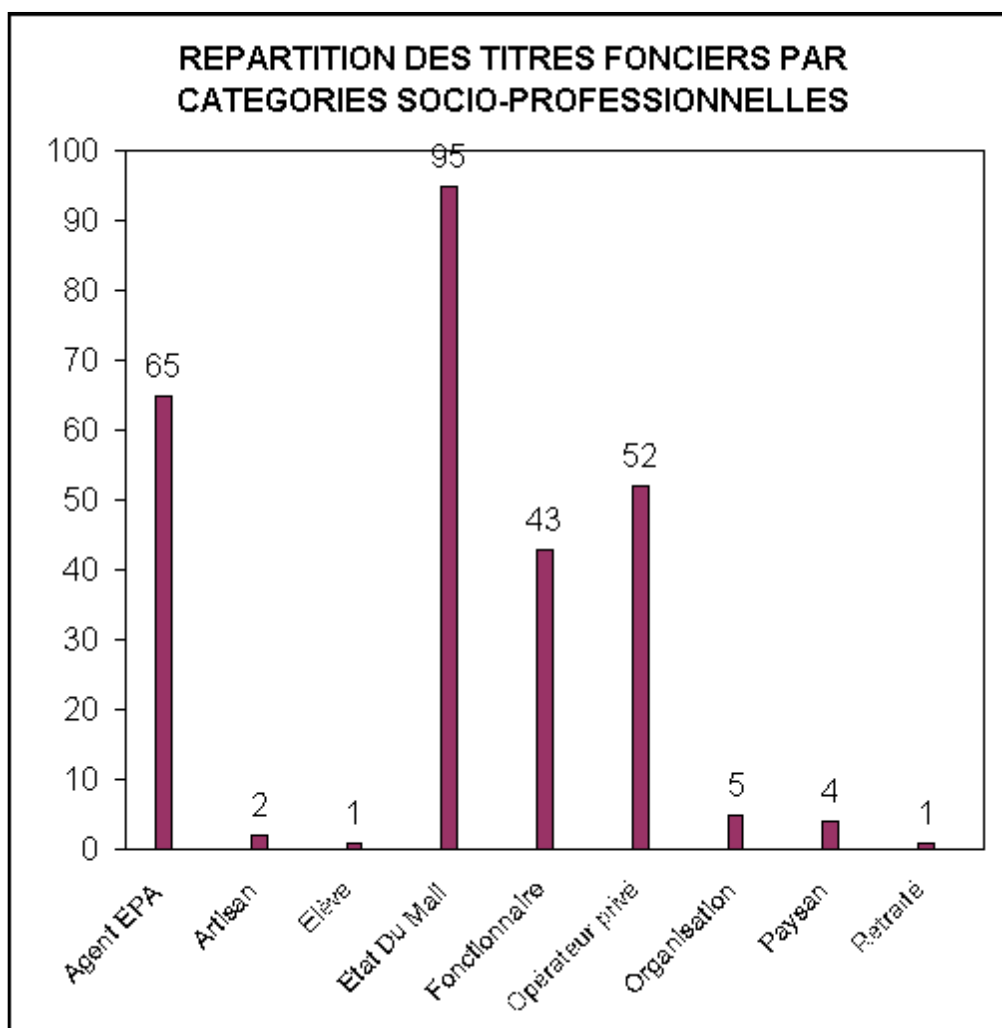
**Tableau et Graphique 3: Superficie des titres fonciers dans la Commune Rurale de Sanankoroba**

Volume du titre	Nombre de titres
Superficies inferieures à 1 ha	70
Superficies supérieures ou égales à 1 ha et inferieures ou égales à 3ha	37
Superficies supérieures ou égales à 3 ha et inferieures ou égales à 5ha	54
Superficies supérieures à 5 ha et inferieures à 10ha	47
Superficies supérieures ou égales à 10 ha	23
Superficies supérieures ou égales à 11ha	3
Total	234



**Tableau et graphique N°4 : Répartition des titres fonciers entre organisations et catégories socio- professionnelles**

Catégories socio-professionnelles	Possession de titres fonciers	%
Agent EPA	65	24,26
Artisan	2	0,75
Elève	1	0,37
Etat Du Mali	95	35,44
Fonctionnaire	43	16,04
Opérateur privé	52	19,4
Organisation	5	1,88
Paysan	4	1,49
Retraité	1	0,37
Total	268	100





**Tableau N°5 : Coût moyen du titre foncier dans la Commune Rurale de Sanankoroba**

<b>Numéro d'ordre</b>	<b>Opération</b>	<b>Coût moyen ( en francs CFA)</b>
1	Achat de terrain auprès des paysans	225000 /ha
2	Levée topographique	75000/ forfait
3	Confection du plan	17500
3	Insertion avis d'enquête commodo et incommodo	17500
4	Déplacement enquêteurs	30000
5	Signature sous-préfet	7500
6	Signatures chef de village et conseillers	15000
7	Cahier de charges concession rurale	3500
8	Enregistrement au Bureau du domaine (timbre)	1250
9	Redevances concessions rurales ( pour cinq ans)	50000
10	Insertion avis d'immatriculation	17500
11	Insertion avis de bornage	17500
12	Frais opérations de bornage	75000
13	Prix cession du terrain par l'Etat	360.000
14	Frais d'enregistrement	54.000
15	Frais de timbres	6000
16	Frais de mutation	5240
17	Total	959990

