



L'accaparement des terres au Mali au regard du droit à l'alimentation

DOCUMENT D'INFORMATION

A stylized illustration of a rural landscape in Mali. In the foreground, there is a body of water reflecting the sky. The middle ground shows a herd of cattle grazing in a field. A large, leafy tree stands on the left, and several smaller trees are scattered across the background. The sky is a light, clear blue.

HANDS OFF THE LAND

TAKE ACTION AGAINST LAND GRABBING

L'accaparement des terres au Mali au regard du droit à l'alimentation

DOCUMENT D'INFORMATION

Mars 2014

Ce document d'information a été préparé par Timothé Feodoroff (TNI) sur la base d'une étude par Philip Seufert et Valentin Hategekimana *Accaparement des terres et droits humains au Mali*, FIAN, Mars 2014. L'étude n'aurait pas dû avoir jour sans la contribution inédite de la CMAT (Convergence Malienne contre l'Accaparement des Terres)

Publié par FIAN et TNI pour l'alliance Hands off the Land

FIAN International est composée de sections nationales et de membres individuels dans plus de 50 pays. Son travail est basé sur la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et en particulier sur le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels. FIAN attire l'attention sur les violations du droit à l'alimentation. FIAN s'élève contre les pratiques injustes et oppressives qui privent les individus de leurs moyens de subsistance. FIAN s'efforce d'assurer aux personnes un accès aux ressources et aux revenus dont elles ont besoin pour se nourrir aujourd'hui et dans le futur.

www.fian.org

Fondé en 1974, le **Transnational Institute** est un réseau international d'experts et d'activistes engagés à analyser de façon critique les problèmes d'aujourd'hui et de demain au niveau mondial. TNI vise à fournir un soutien intellectuel aux mouvements qui cherchent à orienter le monde dans une direction démocratique, équitable et durable d'un point de vue environnemental.

www.tni.org

Toutes les opinions et points de vue exprimés dans cette publication sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions et points de vue des organisations responsables de la publication et des bailleurs de fonds (Commission Européenne et Misereor).

Le contenu de cette publication peut être cité ou reproduit sous condition d'indiquer explicitement la source de l'information. Les organisations responsables de la publication souhaitent recevoir une copie des documents qui citent ou utilisent cette publication.



MISEREOR
IHR HILFSWERK

Produit grâce à l'appui financier de la Commission Européenne et Misereor. Les opinions exprimées sont celle de TNI/FIAN/IGO/FDCL et non celle de la Commission.

Le Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas ont cofinancé la recherche pour cette publication.

Le projet **Hands off the Land** vise à accroître la sensibilisation au sujet de l'accaparement des terres parmi les citoyens, hommes politiques, décideurs, étudiants et chercheurs en Europe. Le projet produit des documents d'informations et études thématiques sur des accaparements transnationaux de terres au Mali, au Mozambique, en Zambie, en Colombie et au Cambodge.

Pour plus d'informations, contactez:

tni@tni.org
office@fian.at
fian@fian-nederland.nl
fian@fian.de
info@fdcl-berlin.de
igo@igo.org.pl

HANDS OFF THE LAND

TAKE ACTION AGAINST LAND GRABBING

a joint project of TNI, FIAN International, FIAN Netherlands, FIAN Germany, FIAN Austria, IGO in Poland and FDCL in Germany.



IGO
Instytut Globalnej
Odpowiedzialności



Introduction

Les questions foncières ont ré-émergé ces dernières années sur la scène internationale face à l'explosion des transactions foncières commerciales transnationales à large échelle liées, à la production de produits alimentaires ou connexes par les complexes agro-industriels. Le phénomène est décrit par l'expression d'accaparement des terres. L'accaparement des terres est un processus par lequel des individus, entreprises ou des États prennent possession du contrôle de la terre et des ressources associées telles que l'eau, avec les bénéfices liés à leur utilisation. Aussi et surtout, ils capturent le pouvoir de décider comment et à quelles fins ces ressources peuvent être utilisées dans le présent et le futur.

Cette vague d'échelle mondiale s'intensifie depuis environ une décennie et le phénomène touche également le Mali. Au Mali, l'accaparement des terres est principalement la conséquence des activités d'opérateurs de l'agro-industrie ainsi que des politiques du gouvernement malien et des décisions d'autorités locales visant à la promotion de grands projets agro-industriels et la facilitation de l'acquisition de terres par des investisseurs privés. Diverses estimations font état de plus de 800 000 hectares qui auraient été accaparés au Mali, au détriment des communautés paysannes qui dépendent de l'accès à la terre et aux ressources naturelles pour leurs moyens de subsistance. La question foncière au Mali est d'autant plus importante pour la sécurité alimentaire du pays que l'agriculture paysanne occupe plus de 80 pourcents des emplois de la population et près des trois quarts des surfaces cultivées sont destinées à l'autoconsommation et aux marchés domestiques.

La présente étude s'appuie sur trois cas – Sanamadougou/Saou, Sansanding et San – afin de souligner les différentes dimensions de l'accaparement des terres au Mali. Tout d'abord, l'accaparement est réalisé par une vaste gamme d'acteurs, tels que des investisseurs domestiques (Sanamadougou/San), des investisseurs étrangers avec l'État Malien (Sansanding) et des acteurs locaux (San). Ensuite, les terres visées par les investisseurs ne sont pas « disponibles » ou « marginales » contrairement à ce qui est souvent annoncé. Sanamadougou/Saou et Sansanding illustrent comment des communautés se sont vues déposséder de terres qu'elles possédaient pourtant en vertu du

droit coutumier et cultivaient activement pour leur alimentation et revenus. C'est l'état entretenu et productif de ces terres qui les rendent intéressantes pour les projets agro-industriels. Enfin, en relation avec le point précédent, l'accès et le contrôle à l'eau est une dimension clé de l'accaparement des terres au Mali. Les trois cas exposent clairement que l'intérêt pour ces terres est dû à la présence d'infrastructures d'irrigation. Malgré leurs différences, ces trois cas partagent en commun la perte de l'accès à la terre par les communautés et les violations de leurs droits humains, en particulier celui à l'alimentation.

Ces violations, et les diverses obligations de l'État malien face à la situation, sont analysées dans la dernière section, à travers le droit humain à une alimentation adéquate, ainsi que les *Directives pour la gouvernance foncière* de la FAO. Cette analyse s'effectue en relation avec la question foncière plus générale au Mali et s'articule autour des problématiques de l'accès à la terre, des droits coutumiers et du modèle de développement agricole soutenu par le gouvernement.

Le cas de Sanamadougou/Saou

Le cas des villages de Sanamadougou et Saou concerne un conflit foncier entre les membres de ces communautés et l'entreprise agro-industrielle Moulin Moderne du Mali (M3). Les opérations de cette entreprise ont causé la perte complète des terres ancestrales par les habitant-e-s. Sanamadougou et Saou, dans la commune rurale de Sibila dans la région de Ségou, non loin du barrage de Markala, sont des villages de respectivement 3 000 et 2 000 habitants.

M3 s'est installée dans la zone et sur les terres réclamées par les villageois-es en s'appuyant sur deux documents : une convention particulière d'investissement et un contrat de bail. Non datée, la convention entre le gouvernement du Mali et M3, représenté par Modibo Keita, un homme d'affaire malien avec de bonnes relations aux cercles politiques, met à la disposition du groupe 20 000 hectares dans le système hydraulique du Kala ou dans les autres systèmes hydrauliques au besoin. Il donne de plus à M3 un permis d'usage de l'eau de surface ainsi que les eaux souterraines, sans en établir de limites. La convention n'établit pas de loyer à être payé pour les terres attribuées, fixant uniquement une redevance en eau à être payé par l'entreprise.

Le contrat de bail concède à l'entreprise 7 400 hectares « en friches » situés dans le casier de Séribabougou, zone de M'Bewani, pour la culture du blé. Comme la convention d'investissement, le contrat de bail ne contient aucune clause concernant un loyer à être payé pour les terres, mais stipule seulement que M3 doit payer annuellement une redevance en eau.

Préalablement à l'obtention du bail, M3 a tenté de négocier avec les populations de la commune rurale de Pogo dans le cercle de Niono, situé un peu plus au Nord. C'est seulement suite au refus par les habitant-e-s de Pogo que l'entreprise commence à négocier avec les communautés dans le cercle de Sibila. Selon des témoignages, Modibo Keita serait alors arrivé à Sanamadougou et Saou et, face au similaire refus de la population de céder leurs terres, aurait essayé de les convaincre sans succès en leur proposant des cadeaux ainsi que de donner un hectare de terre irrigué en échange de chaque dix hectares de terres villageoises cédées. Deux communautés auraient accepté de céder des terres, à savoir le village de Diado, qui aurait cédé 800 hectares, et le village de Sanamadougou-Marka, qui consiste de quelques 7-10 familles. Malgré ce refus général, le 18 juin 2010 des bulldozers commencent à détruire les champs et de couper des arbres fruitiers des villageois-es. Lorsque ceux-ci s'opposent à la destruction de leurs champs, des gendarmes interviennent en faveur de l'entreprise M3, avec une utilisation excessive de la force contre la population ainsi que des arrestations arbitraires, afin de permettre le bon déroulement des opérations.

Depuis ce jour-là, les villageois-es n'ont plus d'accès à leurs terres et sont empêchés (es) par la force d'y accéder par les agents de M3 et des gendarmes. Selon les communautés, les terres de Sanamadougou et Saou ne font pas partie de celles attribuées à M3 par le contrat de bail et l'entreprise les occupe donc de manière illégale. Les représentant-e-s des communautés affirment, de plus, que le fait que M3 ait tenté de négocier un accord avec les communautés pour la cession de leurs terres constitue une reconnaissance implicite de la part de l'entreprise que les terres appartiennent effectivement aux communautés. L'intérêt particulier des terres villageoises serait dû au fait qu'elles ont été cultivées depuis des générations et sont donc aménagées, et qu'elles se trouvent proche du canal de Macina qui approvisionne la zone en eau. En outre, M3 exploiterait à ce jour environ 2 000 hectares, y cultivant surtout des pommes de terre et du maïs, et non de blé comme prévu dans le bail.

Face à leur situation, les villages de Sanamadougou et Saou ont fait appel aux autorités maliennes aux différents niveaux à travers différentes lettres. Ils ont aussi déposé une plainte au tribunal de Markala, demandant la restitution de leur terre, basée sur les arguments évoqués ci-dessus. Ces divers appels sont restés sans écho. Au niveau local, les autorités justifient leur inactivité par leur manque de compétence pour résoudre le conflit ; au niveau national, les autorités maliennes ont ouvertement pris le parti pour l'entreprise et Modibo Keita. En parallèle, les communautés relatent publiquement leur situation dans divers forums paysans régionaux, et suite à cette démarche leur cas est inclus dans le champ d'une commission interministérielle *ad hoc* chargée d'examiner les doléances dans plusieurs conflits fonciers. Cette commission signe en mars 2013 un arrêt des travaux et exigeant la restitution des terres, mais cette disposition n'est pas mise en œuvre par les autorités locales, ni respectée par M3, qui continue et élargit ses activités.

Entretemps, les communautés perdurent dans une situation critique d'insécurité alimentaire. Il est important de souligner ici que cette situation concerne des villages qui ne connaissaient pas la faim avant – l'agriculture était leur principale activité et les terres fournissaient une base solide et diversifiée de moyens de subsistance et de revenus pour l'économie locale. Les terres des villages étaient cultivées depuis des générations pour la culture du mil et du sorgho ainsi que les activités pastorales. Les arbres étaient aussi importants en tant que source de complément pour leur alimentation et leurs revenus, pour leurs vertus médicinales, pour la collecte du bois, ainsi que pour leurs valeurs spirituelles et culturelles.

Depuis qu'ils ont perdu l'accès à leurs terres, les villageois et les éleveurs ne sont plus capables de se nourrir. Les activités de maraîchages sur des terres marginales ne suffisent pas pour compenser la perte de leurs champs. Toute activité permettant de créer des revenus est rendue plus difficile. Les paysan-ne-s se voient obligé-e-s de louer des terres qui se trouvent loin de leurs villages et beaucoup disent qu'ils ne survivraient pas si n'était grâce à la solidarité d'autres villages. Les éleveurs de bétails n'ont plus accès à leur pâturage ni aux points d'eau et se sont vu contraints de vendre leurs animaux. Lorsque les animaux pénètrent les champs gardés par M3, des agents de l'entreprise et les gendarmes les capturent et les villageois-es sont ensuite obligé-e-s de payer une amende pour les récupérer. De plus, les agents de l'entreprise et les

gendarmes les empêchent de circuler librement et de s'approcher de leurs champs. Une contrainte supplémentaire est causée par un canal d'eau qui a été creusé par M3 pour ses opérations. Il oblige les habitant-e-s à des détours de plusieurs kilomètres pour se rendre d'un village à l'autre. Les pesticides utilisés par M3 dans les champs constituent aussi un risque pour la santé des communautés.

Le cas de Sansanding

Le projet sucrier de Markala (PSM) est un projet agro-industriel à grande échelle qui est actuellement promu par le gouvernement malien dans la région de Ségou. Le PSM est un partenariat public-privé entre le gouvernement malien et des investisseurs privés avec le soutien financier de plusieurs institutions financières de développement. Le projet en soit concerne 20 245 hectares et prévoit l'établissement de plantations de canne à sucre et d'installations de transformation pour l'export de sucre et d'éthanol sur 14 132 hectares.

Le PSM s'est concrétisé en 2006 avec l'arrivée de l'entreprise sud-africaine Illovo, le premier producteur de sucre en Afrique, en tant que partenaire stratégique dans la Société Sucrière de Markala (SoSuMar) qui est chargé de développer le volet industriel du PSM. Depuis le retrait d'Illovo en 2012, après n'avoir que transformé 142 hectares en pépinières, le PSM est temporairement en veille, sans pour autant avoir été abandonné par le gouvernement malien. Ce dernier a notamment annoncé en juin 2013 l'arrivée d'une entreprise sucrière indienne, Uttam Sucrotech, en tant que nouveau partenaire stratégique du PSM. Malgré l'incertitude sur le statut légal du PSM, les membres des communautés locales n'ont pas pu récupérer les 142 hectares perdus – sans avoir reçu de compensation adéquate en nature ou financière de la SoSuMar – et la menace pour les communautés dans la zone d'impacts de perdre l'intégralité de leurs terres demeure réelle.

Situé dans la zone de l'Office du Niger, le projet comprend les territoires de six communes rurales, concernant plus de 150 000 personnes. Deux des communes les plus touchées par le projet, notamment en raison de leurs aménagements hydrauliques, sont Sansanding et Sibila, presque 20 000 et plus de 17 000 habitants chacune. Au-delà des discussions et affrontements avec les autorités locales, la police et les agents de l'entreprise, les chefs coutumiers de la zone ont dès 2008 fait part de leurs préoccupations quant à la mise en place du projet auprès du gouverneur de l'Office du

Niger et du gouvernement malien à travers différentes lettres. Une plainte a aussi été déposée au tribunal de Markala en 2012, déboutée par la suite, et une nouvelle plainte a été déposée en mai 2013.

La résistance de la population locale est fondée d'abord sur l'absence de consultation adéquate et consentement. Les membres des communautés témoignent que les opérations d'aménagements du site ont commencé avant qu'ils ne soient informés et consultés sur le projet. Ils ajoutent également que les autorités locales et nationales n'étaient pas disposées à fournir les informations sur les détails du projet. Plus important encore, les habitants de la zone disent très clairement qu'ils ne veulent pas que leurs champs soient transformés en plantation de canne à sucre. Des témoignages révèlent des pressions concrètes subies par ceux et celles qui s'expriment ouvertement contre le projet, dont la destitution illégale d'un chef de village sous prétexte qu'il a incité d'autres chefs à rejeter le projet.

La résistance s'articule ensuite autour de l'affirmation par les communautés qu'elles possèdent des droits coutumiers sur les terres qu'elles occupent et travaillent depuis des générations. Les documents élaborés au cours de la préparation du projet confirment que les populations des villages disposent de droits coutumiers d'usage sur les terres identifiées pour le PSM antérieurs à leur appropriation par l'État. La loi malienne protège les détenteurs de droits coutumiers et indique qu'ils ne peuvent être contraints de céder leurs droits, contre une juste indemnisation, uniquement pour cause d'utilité publique. Or, les impacts anticipés dans les conclusions de l'étude d'impact environnemental et social (EIES) jettent le doute sur l'utilité publique du projet, ainsi que sa contribution au développement et à la sécurité alimentaire des communautés touchées.

Les impacts environnementaux du projet incluent, en ce qui concerne le volet agricole, la perte irréversible de la végétation naturelle et de la biodiversité, et un risque élevé d'érosion due à l'introduction de monocultures de canne à sucre. L'EIES indique également clairement que l'abattage important des arbres nécessaire pour la mise en œuvre du projet mènera à la destruction de l'écosystème local. Le volet industriel, quant à lui, engendrera la pollution de l'air, du sol et de l'eau, ce qui aura des impacts sur la santé des populations locales. Le besoin important en eau et l'engagement du gouvernement à prioriser le PSM en toutes saisons risque de devenir une préoccupation majeure pour la population dans l'ensemble de la zone, qui se compose

principalement de petits agriculteurs utilisant de l'eau détournée de la rivière Niger pour irriguer leurs parcelles. Cela entraîne le risque réel d'entraîner une disponibilité insuffisante en eau pour la population locale, qui ne rencontre actuellement pas de problème dans ses besoins en eau.

Le PSM aura aussi un impact majeur sur l'accès à la terre et aux forêts des populations locales qui dépendent presque exclusivement de l'agriculture et de l'élevage comme moyens de subsistance et de revenu. Ces activités sont pratiquées sur 95 pour cent de la superficie des terres cultivées de la zone du projet et en représentent 90 pour cent des activités économiques. L'EIES estime que 40 000 habitants de la zone perdront l'accès à leurs terres agricoles, dont plus de 1 500 villageois-es qui devront être déplacé-e-s. Les conditions de relocalisation et indemnisation de ces populations demeurent floues. En outre, plus de 100 000 personnes qui vivent dans les localités riveraines immédiates des terres censées être occupées par le PSM seront indirectement touchées dans la mesure où le projet implique une restructuration de l'économie locale.

Le SoSuMar s'est engagé à réduire les risques d'insécurité alimentaire par la distribution des parcelles irriguées dans les zones entre les cultures de canne à sucre, ainsi que la création entre 5 et 8.000 emplois, soit sur la plantation ou à travers l'agriculture contractuelle. Toutefois, ce chiffre reste nettement inférieur au nombre de personnes touchées, et souligne le potentiel de l'agriculture paysanne vis-à-vis du modèle agro-industriel pour la création de possibilités d'emploi afin de réduire l'exode rural. Ensuite, mis en relation avec les ménages affectés, les terres qui seraient redistribuées seraient insuffisantes pour assurer la sécurité alimentaire – 0,7 hectare par ménage de 10-25 personnes. Les habitant-e-s de la zone soulignent qu'ils se sont toujours nourris eux-mêmes à travers leurs activités agricoles, d'élevage et de pêche, et veulent maintenir leur style de vie au lieu de devenir des ouvriers agricoles dans les plantations de canne à sucre.

La perte des moyens de subsistance traditionnels des populations locales et leur indépendance est d'autant plus problématique que même là où il est prévu qu'elle puisse cultiver de manière indépendante, la population dépendra entièrement d'une seule culture, la canne à sucre, qui devra être vendue à une seule société, la SoSuMar. Ceci les met dans une position de dépendance totale vis-à-vis de la SoSuMar, avec le risque d'effets négatifs sur leurs revenus et leur sécurité alimentaire.

Le cas de San

Dans le cercle de San, dans la région de Ségou, les habitant-e-s de sept villages des communes de Djéguena et N'Goa ont perdu leurs terres suites à une réattribution des terres par le préfet, en 2011. Par cette décision administrative, ces communautés ont été expropriées de leurs terres ancestrales qui se trouvent aux abords immédiats de leurs villages au profit d'autres villages dans la zone. Selon les communautés, la réattribution s'est faite sur la base de liens familiaux entre le sous-préfet, le maire de la commune et les villages qui ont profité de la décision. L'ancien PDG de l'Office du Niger, Kassoum Denon, qui est natif de la zone, serait également impliqué dans cette procédure qui attribue des terres aménagées et productives aux ressortissant-e-s des villages voisins qui n'avaient pas cultivé la plaine depuis des années.

Ces terres, difficiles à travailler en raison de la faiblesse et irrégularité des pluies, ont pris une valeur nouvelle après la construction en 2007 du barrage de Talo, qui rend les 8 000 hectares de la plaine irrigables. Les communautés de sept villages commencent à mettre en culture du riz, et cette nouvelle activité améliore considérablement leur niveau de vie ainsi que leurs revenus. Ceci attise les convoitises des autorités locales et d'autres villages de la zone. En mai 2011, le préfet de San décide une réattribution de 3 810 hectares de ces 8000 hectares potentiellement irrigables, incluant environ 300 hectares de parcelles rizicoles cultivées par les sept villages. Ces dernières sont attribuées à d'autres villages, situés plus loin. Tout en expropriant les sept villages des terres situées aux abords immédiats de leurs villages, la décision leur concède des terres éloignées, qui doivent être défrichées et aménagées pour pouvoir être cultivées. Il est important de souligner que le préfet dénigre l'existence de droits coutumiers à ces villages et outrepassa son autorité, étant donné qu'il n'est légalement autorisé à réallouer plus de 5 hectares.

Les villageois-es affirment ne pas être contre l'attribution des terres de la plaine en soi, mais s'opposent à l'attribution des terres qui se situent dans les abords immédiats de leurs villages à des ressortissants de villages qui se situent à plus de 20 kilomètres. Les communautés considèrent ces terres comme leur espace vital pour pouvoir se nourrir, sur lequel ils possèdent des droits en vertu des lois coutumières. Suite au refus à la réattribution de leurs terres, les villageois-es ont été victimes d'une intervention policière musclée en juillet 2011 au cours de laquelle de nombreuses

personnes ont été arrêtées et arbitrairement détenues. Les gendarmes auraient aussi mis feu aux maisons et greniers, détruisant ainsi la récolte et la quasi totalité des biens des villageois-es. Les opposants à la réattribution sont régulièrement harcelés par les gendarmes, ainsi que criminalisés et traités de rebelles par les autorités locales. Depuis, ces communautés ne peuvent plus cultiver depuis trois ans, ce qui les met dans une situation d'insécurité alimentaire. Selon les villageois-es, les communautés souffrent de la faim, étant donné que les familles ne peuvent plus se nourrir de l'agriculture. Ils ont aussi perdu l'accès aux points d'eau pour les animaux, et le pâturage est compliqué sans accès aux champs.

Analyse des cas à la lumière du droit humain à l'alimentation

La perte de l'accès à la terre qu'elles cultivaient depuis des générations par les communautés paysannes de Sanamadougou, Saou, Sansanding et San porte massivement atteinte à la jouissance de leurs droits humains tels que le droit à l'eau, au logement, au travail, à la santé, à l'éducation, à l'information, ainsi qu'à l'implication dans les processus de prise de décision. La présente analyse se focalisera cependant sur le droit des communautés à une alimentation adéquate en s'appuyant sur deux éléments juridiquement contraignants pour le Mali – le droit à l'alimentation et les *Directives pour la Gouvernance Foncière*.

L'importance de l'accès équitable et sûr à la terre et aux ressources naturelles et leur contrôle en tant que condition préalable pour le droit à une alimentation adéquate a été récemment développée en détail dans les *Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (par la suite *Directives pour la gouvernance foncière*), qui ont été adoptées par le Conseil des Nations Unies pour la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA) de la FAO en mai 2012. Approuvé par les États membres du CSA, dont le Mali fait parti, ce document établit ainsi des standards accordés et reconnus internationalement sur la gouvernance foncière qui se basent sur les droits humains. Ces Directives s'ancrent dans les obligations existantes des États en matière de droits humains et contiennent des recommandations visant à améliorer la gouvernance foncière afin d'éliminer la faim et la pauvreté ; ainsi qu'assurer l'utilisation durable de l'environnement avec le « but ultime de garantir la sécurité alimentaire pour tous et de promouvoir la

concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » tel que formulé dans la préface.

Ensuite, le Mali est tenu de respecter le droit à une alimentation adéquate en vertu de diverses déclarations, pactes, protocoles, chartes et conventions internationales que l'État a ratifié et signé. Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a interprété dans son commentaire général numéro 12 le droit à l'alimentation comme réalisé « lorsque chaque homme, femme ou enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a accès à tout instant, physiquement ou économiquement, à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer ». L'accessibilité physique et économique aux ressources productives – la terre – fait partie du contenu fondamental du droit à une alimentation adéquate pour les individus et groupes qui décident d'exercer leur droit de cette manière, notamment dans les zones rurales.

À la lumière des trois cas présentés, l'État malien n'a pas respecté son obligation de respecter, protéger et donner effet au droit à l'alimentation. Ces trois obligations seront examinées successivement, en relation avec les *Directives pour la gouvernance foncière*, autour des problématiques de l'accès à la terre, des droits coutumiers et du modèle de développement agricole soutenu par le gouvernement.

L'importance de l'accès à la terre pour l'obligation de respecter le droit à l'alimentation

L'obligation de *respecter* signifie que le Mali ne doit pas prendre des mesures qui détruisent ou empêchent la jouissance du droit à l'alimentation par des individus ou des groupes. Il ne doit donc pas priver des communautés de leur accès à la terre qui est indispensable pour réaliser leurs droits humains, ne doit pas les empêcher de chercher d'obtenir accès à la terre pour subvenir à leurs besoins vitaux, et doit respecter le droit des populations de participer à la prise de décisions sur la gouvernance foncière et sur la gestion des richesses des ressources naturelles.

Étant donné qu'il s'agit dans les trois cas décrits de communautés paysannes qui dépendent presque exclusivement de l'agriculture familiale et de l'élevage pour assurer leurs besoins fondamentaux, la perte d'accès à la terre – complète pour Sanamadougou/Saou et San, partielle pour le moment pour Sansanding

– met ces communautés en situation critique d'insécurité alimentaire. Leur capacité à produire des aliments pour se nourrir ainsi que de tirer des sources de revenus supplémentaires a été détruite. Les populations sont de plus obligées d'acheter des aliments sans pour autant disposer de moyens suffisants pour ceci, et dépendent largement de l'aide que leur apportent des communautés voisines ou des membres de leur famille qui ont migré ailleurs. Il est important de souligner que cette situation concerne des zones qui ne connaissaient pas la faim avant.

L'État malien a contrevenu clairement à son obligation de respecter le droit à l'alimentation des communautés. Dans tous les trois cas, les communautés réalisaient leur droit à l'alimentation par la culture de terres. Or l'État a redistribué, ou laisser faire la réattribution des terres aménagées et utilisées par les villageois-es pour la base de leur subsistance vers d'autres acteurs, sans consultation appropriée. En outre, dans le cas de Sanamadougou/ Saou, M3 a développé ses opérations sur des terres qui ne sont pas celles accordées dans le bail selon les villageois-es, et pour San, le préfet n'est pas habilité par la législation malienne à redistribuer une telle étendue de terre. La menace potentielle de déplacements forcés dans le cas de Sansanding contrevient également à cette obligation de respecter.

Dans le contexte d'investissements qui impliquent des transferts de droits fonciers à grande échelle, les *Directives* prévoient que des évaluations indépendantes soient effectuées avant que des décisions soient prises, afin d'identifier les impacts que ces transactions auront, y compris sur le droit à l'alimentation (Article 12.10). Or, dans le cas de Sanamadougou et Saou, les études requises ne semblent même pas avoir été réalisées (ou plutôt ont été laissées de côté), bien que ceci soit requis par la législation malienne. Le cas de Sansanding montre que ces études ne protègent pas la population locale de la perte de l'accès à leurs terres. Ceci est dû au fait qu'elles soient effectuées par les promoteurs des projets et ne sont donc pas indépendantes. Ces cas montrent clairement qu'il n'existe pas au Mali de mesures qui protègent les populations contre les projets agro-industriels.

Dans tous les trois cas, les autorités maliennes aux différents niveaux, y compris le gouvernement national, ont été informées sur les conflits par les communautés affectées et des organisations de la société civile immédiatement après l'éclatement des conflits. Or, au lieu de prendre des mesures pour respecter les communautés paysannes, ou de clarifier les faits, les autorités ont

maintenu leurs décisions ou ont intervenu du côté des opérateurs agro-industriels. Ceci s'est manifesté, entre autres, par des interventions violentes de la part des gendarmes contre la population locale.

Dans ce contexte, l'établissement en mars 2012 d'une commission interministérielle et d'une commission technique ad-hoc, chargées de gérer les doléances dans plusieurs cas de conflits fonciers dont ceux de Sanamadougou/Saou et San, est à saluer. Or, il est nécessaire que celles-ci prennent des mesures concrètes pour protéger et promouvoir les droits humains et fonciers des communautés paysannes et d'assurer leur mise en œuvre effective, ce qui n'a pas été fait lors de la demande d'arrêt de travaux prononcé à l'égard de M3.

Les droits fonciers coutumiers et l'obligation de protéger le droit à l'alimentation

L'obligation de *protéger* signifie que le Mali doit prendre des mesures afin d'empêcher de tiers (des individus, des groupes, des entreprises ou d'autres) d'interférer dans la jouissance de ce droit. Il doit adopter des mesures effectives qui empêchent que des tiers privent des personnes ou communautés de leur accès à la terre ainsi qu'assurer que les règles et mécanismes qui gouvernent l'accès à la terre n'agissent pas de façon discriminatoire et ne mènent pas à une concentration de la terre aux dépens des groupes vulnérables et marginalisés. De plus, le Mali doit assurer que les politiques foncières qui sont soutenues par des bailleurs de fonds internationaux soient en accord avec les standards et normes des droits humains.

Ceci renvoie à un aspect clé des trois cas, et de la plupart des communautés rurales du Mali en général – la question du cadre institutionnel de la gouvernance foncière. L'accès à et le contrôle de la terre est régi à la fois par le droit moderne, en la forme du Code domaniale et foncier (CDF) et les systèmes coutumiers, qui découlent des traditions ancestrales et des pratiques locales. Ces deux systèmes coexistent et sont souvent contradictoires. Si les droits fonciers coutumiers sont formellement reconnus et garantis par le CDF, ils ne sont pas effectivement protégés. L'absence de normes pour encadrer la constatation et l'enregistrement des droits coutumiers est donc utilisée aux dépens des communautés affectées qui perdent leurs terres envers des entrepreneurs ou d'autres villages. Dans ce contexte, le cas de Sansanding et du PSM présente un intérêt particulier dans la mesure où les études

d'évaluation d'impact effectuées confirment explicitement l'existence de droits coutumiers de la part des villages dans la zone du projet. Or, cette reconnaissance n'a visiblement pas eu d'impact sur la conception et la planification du projet qui prévoit le déplacement de plusieurs milliers de personnes. Ceci illustre bien les lacunes existantes entre la reconnaissance en principe des droits fonciers coutumiers et le non-respect et la non-protection *de facto* de ceux-ci.

Dans la mesure où la quasi-totalité des communautés rurales au Mali, y compris celles de Sanamadougou, Saou, San et Sansanding, exercent cet accès à travers de droits coutumiers, l'État malien a l'obligation de respecter et protéger les droits coutumiers. La reconnaissance et protection effective des droits fonciers coutumiers, et la protection des détenteurs de ces droits contre la perte arbitraire de ceux-ci comme principe de base de la gouvernance foncière basée sur les droits humains sont contenues dans les *Directives pour la gouvernance foncière*. Ces dernières mettent un accent particulier sur la reconnaissance et le respect des droits fonciers coutumiers, y compris ceux qui ne sont pas formellement enregistrés, et exigent que les États, et donc l'État malien, promeuvent et facilitent la jouissance de ces droits (voir Articles 3.1, 4.4, 5.3 et 8.2).

Pour les cas qui sont analysés ici, ceci signifie que l'État malien – ce qui comprend aussi les autorités locales – auraient dû procéder à un recensement des droits existants sur les terres avant de procéder avec toute procédure d'attribution de celles-ci, soit à d'autres villages (pour le cas de San) soit à des entreprises agroindustriels (Sansanding et Sanamadougou/ Saou) (Article 7.3). Un tel recensement aurait clairement révélé l'existence de droits et possession réelle de ces terres par les communautés sur ces terres, ne serait-ce qu'en les cultivant. Dans les cas présents, diverses autorités confirment en principe la reconnaissance des droits coutumiers, mais mettent en doute leur existence sur les terres en question. L'argument des autorités maliennes qu'il serait aux communautés de prouver l'existence de leurs droits coutumiers est dans ce sens faux : il est, au contraire, aux autorités de démontrer qu'ils ont effectué un recensement afin de s'assurer qu'il n'existe pas de droits sur les terres à être attribuées.

Le cas de Sansanding présente la particularité que la revendication de droits coutumiers par les habitants de la zone est reconnue explicitement. En même temps, la réalisation du projet sucrier est prévue dans une zone sur laquelle existe un titre foncier, immatriculant les

terres concernées à l'État en vertu du CDF. Or, il faut poser la question si ce titre est légitime et si l'immatriculation a été faite en accord avec les dispositions légales. En effet, la procédure d'immatriculation requiert qu'il n'y ait pas de droits existants sur les terres. Rien n'indique qu'un recensement dans ce sens a été fait dans ce cas.

Étant donné que l'Article 43 du CDF stipule 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, » les autorités maliennes utilisent souvent la clause d'utilité publique afin de justifier les (ré) attributions et projets agro-industriels. Or, il n'est pas clair dans quelle mesure l'occupation de terres qui seraient situées en dehors du bail par M3 aux détriments des villageois de Sanamadougou/Saou et de milliers de paysans serait dans l'utilité publique ; alors même qu'il existe des terres non-utilisées dans la zone pour lesquelles les villages n'ont pas d'objections à leur réattribution. L'utilité publique revendiquée est également à mettre en doute pour le projet sucrier à Sansanding. Puisque les expropriations, expulsions et déplacements sont des affaires très sérieuses, l'État malien doit définir clairement ce qu'il comprend par utilité publique, comme souligné dans l'Article 16.1 des *Directives*. Il faut souligner dans ce contexte que l'utilité publique ne doit pas être confondue avec l'intérêt de l'État. Cette différenciation est particulièrement importante dans le contexte malien où l'État est propriétaire de toutes les terres.

Un des arguments mis en avant par les autorités maliennes pour justifier le non-respect des droits coutumiers dans les cas analysés ici est de dire que toutes les terres appartiennent à l'État, qui aurait donc le droit de les développer et de les attribuer selon son bon vouloir. Cet argument se base sur le principe de domanialité du CDF et, plus concrètement, sur le fait que toutes les terres qui ne sont pas formellement immatriculées par des tiers font partie du domaine privé de l'État. Il n'est pas question ici de nier le droit de l'État malien mais de souligner qu'il doit veiller à ce qu'il exerce ces droits en accord avec le droit national et international. Les droits humains établissent des limites à une interprétation de la domanialité selon laquelle l'État aurait le droit à disposer des ressources foncières à son gré. Les Articles 8.2, 8.5 et 8.7 des *Directives pour la gouvernance foncière* expliquent que l'État est obligé de protéger les droits coutumiers existants, d'impliquer les communautés dans la prise de décision sur les

attributions et que ces dernières doivent être utilisées pour avancer et réaliser les droits humains de la population malienne.

Un model de développement agricole aligné avec l'obligation de donner effet au droit à l'alimentation

L'obligation de *donner effet* signifie que le Mali doit prendre des mesures pour que tout le monde puisse jouir de son droit à l'alimentation et vivre en dignité. Le Mali doit adopter des mesures effectives afin de faciliter l'accès à la terre pour des individus et groupes qui n'ont pas ou peu d'accès à celle-ci (par exemple, en menant à terme des réformes agraires), assurer la restitution de terres aux groupes qui en ont perdu l'accès et/ou sous contrôle de manière illégale ou arbitraire, prioriser l'attribution de terres publiques à des groupes marginalisés, soutenir les modes de subsistance des groupes qui dépendent de l'accès à la terre, faciliter la participation populaire dans la prise de décisions sur les politiques de développement et agricoles, et assurer que les droits fonciers, soient reconnus et protégés par des lois nationales, y compris les systèmes coutumiers.

Les violations des droits humains des communautés de Sanamadougou/Saou et Sansanding sont liées à des projets agro-industriels. Elles soulèvent alors, dans le contexte général d'accaparement des terres au Mali, la question de savoir si le modèle de développement agricole soutenu et promu par l'État malien est le plus adapté pour répondre aux besoins en développement des communautés maliennes. L'État malien, soutenu par des pays et institutions bailleurs de fond, œuvre activement pour promouvoir et attirer des investissements privés et projets agro-industriels – qui incluent le plus souvent l'acquisition de terres à grande échelle par des « investisseurs » domestiques ou étrangers.

Les autorités justifient la promotion de ces acquisitions foncières en mettant en avant le besoin de moderniser l'agriculture malienne et d'augmenter la production agricole. Elles se réfèrent, entres autres, à la loi cadre d'orientation agricole (LOA), qui stipule la création d'un secteur agro-industriel et des entreprises agricoles. En réalité, quoiqu'elle contienne des éléments divergents sur le développement agricole, la LOA promeut avant tout une agriculture durable reposant prioritairement sur les paysans et les exploitations familiales et stipule explicitement « le droit à la sécurité alimentaire pour tous dans le contexte recherché de souveraineté alimentaire » (Article 8).

Ceci s'appuie sur le fait que la sécurité alimentaire de la population malienne est largement liée à l'accès à la terre par les communautés rurales, étant donné que 80 pour cent de la population habite dans les zones rurales et dépend de l'agriculture familiale, l'élevage et la pêche comme moyens principaux pour assurer la satisfaction de leurs besoins fondamentaux. L'agriculture paysanne crée plus de 75 pour cent de l'emploi au Mali et produit 60 pour cent des céréales qui constituent la base de l'alimentation des Maliens. Les communautés paysannes se nourrissent ainsi elles-mêmes et contribuent de manière fondamentale à la sécurité alimentaire du Mali.

Dans cette situation, la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation devraient être assurés par un soutien des politiques publiques aux paysan-ne-s et petits producteurs. Les cas de Sanamadougou/ Saou et Sansanding illustrent comment des projets agro-industriels, peuvent dans la réalité, réduire la sécurité alimentaire, notamment celle des communautés privées d'accès aux ressources sur lesquelles elles dépendent pour leur subsistance. Ils mettent en évidence que l'augmentation de la production alimentaire ne conduit pas nécessairement à une meilleure sécurité alimentaire individuelle. Étant donné ces conditions, l'État doit donner effet au droit à l'alimentation et le droit des populations à s'alimenter elle-même en appuyant et promouvant des systèmes de production alimentaires durables qui sont contrôlés par les paysan-ne-s et les petits producteurs. L'investissement agricole devrait passer avant tout par le soutien aux investissements réalisés par les petits producteurs eux-mêmes ; et promouvoir l'investissement public dans l'agriculture familiale.

À ce propos, les *Directives pour la gouvernance foncière* font également appel aux États « d'encourager une gamme de modèles d'investissement et de production qui n'aboutissent pas à des transferts à grande échelle de droits fonciers à des investisseurs » (Article 12.6) c'est-à-dire de promouvoir et soutenir, par exemple, les investissements faits par les communautés, et l'agriculture paysanne en général. L'importance des investissements effectués par les producteurs à petite échelle, « qui contribuent de manière non négligeable à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à l'élimination de la pauvreté et à la résilience de l'environnement » est particulièrement soulignée par les Directives (Article 12.2). De plus, celles-ci appellent également les États à « soutenir les investissements réalisés par les petits exploitants ainsi que les investissements publics et privés qui tiennent compte des intérêts de ces exploitants » (12.2).

Recommandations à l'État malien

- Accélérer le processus pour gérer les doléances dans plusieurs cas de conflits fonciers, à travers la commission interministérielle mise en place en mars 2012 (décision N°2012-0042/PM-RM) et la commission technique ad hoc (décision N°2012-0154/MATCL-SG du 16 mars 2012). Ceci implique notamment de s'assurer que :
 - o les recommandations des commissions soient en accord avec les obligations de l'État malien en vertu du droit international des droits humains et tiennent compte des demandes des communautés affectées, à savoir la restitution et la sécurisation de leurs terres ainsi que des compensations pour les dommages subis ;
 - o les recommandations soient appliquées par les autorités compétentes dans les meilleurs délais.
- Pour le cas de Sansanding : utiliser l'arrêt temporaire actuel du Projet Sucrier de Markala afin de restituer aux communautés et/ou familles les 142 hectares déjà occupés par le projet et revoir le projet dans son intégralité. La révision du projet devrait inclure :
 - o une évaluation indépendante des impacts potentiels du projet sur les droits fonciers, les droits humains et notamment le droit à l'alimentation des individus et communautés potentiellement affectées, ainsi que des impacts environnementaux ;
 - o des consultations avec les individus et communautés potentiellement affectées ou des représentant-e-s désigné-e-s par ceux-ci. Établir des règles claires sur comment les revendications des individus et communautés potentiellement affectés seront prise en compte lors de toute décision concernant l'avenir du PSM ;
 - o une évaluation afin de vérifier si le titre foncier n° 2215 du cercle de Ségou, immatriculé au nom de l'État le 23 juin 2004 a été immatriculé en accord avec les dispositions légales maliennes.
- Mener une investigation impartiale sur les violences commises contre les communautés, dont notamment les interventions des gendarmes à Sanamadougou, Saou et San. Cette investigation doit particulièrement tirer au clair les circonstances de la mort de Kassim Coulibaly (San) et de Fousseyni Coulibaly (Sanamadougou) et identifier et punir les responsables, selon le droit malien et conformément aux obligations des droits humains.
- Arrêter la criminalisation des communautés et de leur lutte pour la défense et la récupération de leurs terres.
- Assurer un processus inclusif et participatif afin d'élaborer une politique foncière agricole et une loi foncière qui prennent en compte les propositions des paysans -nes et des communautés. La politique et loi foncière doivent se baser sur la LOA et prendre en compte les obligations de l'État malien en vertu du droit international des droits humains. Elles doivent plus particulièrement prendre en compte le *Cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique* et *La Déclaration des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique*, ainsi que les *Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, applicables aux terres, aux pêches et aux forêts*, adoptées par le Conseil pour la Sécurité Alimentaire Mondiale des Nations Unies.
- La politique foncière agricole et les lois foncières doivent particulièrement assurer une protection effective des droits et systèmes coutumiers, qui sont reconnus par la loi malienne.
- Réaliser une analyse de tous les baux et conventions d'investissement concernant des cessions ou attributions de terres signés à ce jour, afin de vérifier s'ils sont en accord avec les dispositions légales maliennes et les droits humains. Résilier tous les baux et conventions qui ne le sont pas.
- Revoir l'actuelle politique encourageant les acquisitions foncières au Mali, en prenant en compte tous les informations disponibles sur les violations de droits. Assurer la mise en place de mesures effectives pour protéger les droits des communautés, notamment les droits fonciers coutumiers et les droits humains. Cela comprend, entre autres, d'assurer et garantir une participation adéquate des communautés potentiellement affectées dans la prise de décisions concernant la cession ou (ré) attribution de terres.

HANDS OFF THE LAND

TAKE ACTION AGAINST LAND GRABBING

a joint project of TNI, FIAN International, FIAN Netherlands, FIAN Germany, FIAN Austria, IGO in Poland and FDCL in Germany.

