

## EXPLOITATION MINIÈRE ET FONCIER AGRICOLE

### Cas des communes rurales de Finkolo, Ganadougou et Gouandiaka



**Photo 1 : Espace agricole ayant un potentiel minier, source de convoitise et de conflits fonciers (K. Sangaré, SNV)**

Auteurs : Kaly Sangaré<sup>1</sup> ; Boubacar Diarra<sup>2</sup> ; Mohamed Coulibaly<sup>3</sup>

Le Code minier du Mali dispose que les ressources souterraines appartiennent à l'État, même s'il s'agit de terres agricoles. Cette disposition consacre le droit souverain de l'État sur les ressources du sous-sol, qui en organise l'accès et l'exploitation. Les autorités doivent largement partager le contenu de cette disposition avec les communautés locales lors du processus d'attribution de titres miniers. L'État doit également faire respecter le mécanisme de surveillance et de contrôle du cahier des charges à cet effet. Les autorités locales et traditionnelles s'occupent de la gestion des couloirs d'exploitation artisanale des minerais et de leur accès, afin de soutenir le développement local. Désormais, l'exploitation minière a un contenu local. En effet, une nouvelle directive milite pour l'amélioration de la gouvernance des acteurs de l'exploitation minière à travers leur implication active dans le processus d'installation et d'exploitation de sites miniers. Or, l'exploitation minière peut induire l'insécurité foncière agricole. Dans les zones d'étude (Nampala et Kalana), les sites miniers débordent sur les terres agricoles des communautés. Par conséquent, il existe un risque réel d'expropriation qui peut déboucher sur des conflits fonciers à grande échelle. Les projets miniers doivent davantage prendre en compte tous les enjeux locaux et mettre en place un mécanisme pérenne de résilience durable des communautés locales.

<sup>1</sup> SNV (Organisation Néerlandaise de Développement), Email : [ksangare@snv.org](mailto:ksangare@snv.org)

<sup>2</sup> HELVETAS, Email : [Boubacar.Diarra@helvetas.org](mailto:Boubacar.Diarra@helvetas.org)

<sup>3</sup> USJPB (Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, Faculté de Droit Public, Email : [coulibalymohamed@hotmail.com](mailto:coulibalymohamed@hotmail.com)

## 1. Introduction

La commune rurale de Finkolo Ganadougou se situe dans le cercle de Sikasso et Gouandiaka relève du cercle de Yanfolila (voir aussi la figure 1). Les deux localités disposent d'une assez importante réserve de ressources minières, notamment l'or, faisant l'objet d'exploitation tant industrielle qu'artisanale, dans un contexte d'expropriation des terres agricoles. En effet, la Loi portant sur le foncier Agricole<sup>4</sup> au Mali reconnaît que le régime foncier Agricole comprend les terres agricoles de l'État, celles des collectivités territoriales, des communautés rurales et des particuliers. Cependant, le Code minier dispose que « *Les gîtes naturels de substances minérales contenus dans le sol et le sous-sol du Mali sont, de plein droit, la propriété de l'État* ». Il consacre également le principe de compensation ou d'indemnisation des propriétaires fonciers, y la propriété acquise en vertu de la coutume, en cas de perte de leurs droits au profit d'une exploitation minière accordée par l'État à un opérateur minier. En ce qui concerne l'exploitation artisanale, ce sont les collectivités territoriales qui assurent la maîtrise d'ouvrage.



Figure 1 : Cercles de Sikasso et de Yanfolila

<sup>4</sup> Loi N° 2017-001 du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole

La présente note se propose de documenter les incidences de l'exploitation minière sur le foncier agricole en partant de deux études de cas respectivement dans les communes rurales de Finkolo Ganadougou (cercle de Sikasso) et de Gouandiaka (cercle de Yanfolila). A travers ces études de cas,

la note met en exergue le lien entre l'exploitation minière et le développement local (1), examine l'interaction entre l'orpaillage traditionnel et la gestion coutumière (2), ainsi que l'incidence de l'exploitation minière industrielle sur les terres agricoles (3) avant de présenter les éléments de conclusions se soldant par des recommandations (4).

## 2. Exploitation minière et développement local

Le Code minier du Mali exige de toute société minière qu'elle fournisse un plan de développement communautaire à l'administration chargée des mines. L'élaboration de ce plan nécessite une concertation avec les communautés et les autorités locales et régionales. Il est mis à jour tous les deux ans. Cette démarche est assez participative. En concertation avec le Comité Technique de Développement Communautaire et Local chargé du suivi-évaluation<sup>5</sup>, elle permet de faire un point qui résume ce qui a été fait ou non par rapport au plan de développement communautaire.

Parallèlement à ces obligations légales et contractuelles en matière de contribution au développement local, il est important de souligner que les sociétés extractives élaborent et mettent en œuvre des politiques de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE). La mise en œuvre de cet engagement permet d'obtenir des communautés riveraines une licence sociale. En effet, permet d'obtenir l'adhésion des populations locales au projet d'exploitation de la mine tant que les promesses sont tenues. Cependant, aucun texte légal n'oblige les sociétés à pratiquer la RSE. Il s'agit d'une démarche purement volontaire. Un des enjeux majeurs de la RSE<sup>6</sup> est la communication et l'inclusion de tous les acteurs clés. Les témoignages ci-dessous illustrent quelques actions communautaires réalisées dans ce cadre.

*« Nous avons réalisé une piste rurale pour désenclaver le village et le site minier. Lors des travaux, la société minière a reçu une injonction de la part du service local des eaux et forêts. Le financement d'équipements socio collectifs a occasionné une autre injonction du service des impôts. (Chargé des relations communautaires, ROBEX Nampala). Dans le cas de Kalana, 2 hectares de périmètre maraîcher et un centre multifonctionnel au service des femmes, une maison des jeunes équipée d'une adduction d'eau sommaire, une boucherie et un terrain de football ont été réalisés pour le village par SOMIKA<sup>7</sup> (Maire de la commune de Gouandiaka). ».*

Les collectivités territoriales gèrent les espaces dédiés à l'exploitation minière artisanale. Le permis d'exploitation artisanale est accordé par les autorités des collectivités territoriales sur un périmètre de leur ressort à l'intérieur d'un « couloir ». La forme, le contenu et les procédures d'attribution et de renouvellement du permis d'exploitation artisanale à l'intérieur de ce « couloir d'exploitation artisanale » sont fixés par les autorités des collectivités territoriales suivant l'avis technique de l'administration chargée des mines<sup>8</sup>. Ce « couloir » est la bande de terrain libre de tout titre minier déterminée par l'administration chargée des mines en consultation avec les services chargés de l'administration territoriale et de l'environnement, qui est dévolue aux collectivités territoriales et réservée exclusivement à l'exploitation artisanale des substances minérales sur une durée limitée, y compris l'orpaillage.

---

<sup>5</sup> Articles : 150, 151, 152 et 153 du Code minier

<sup>6</sup> La RSE est mise en œuvre actuellement par la société ROBEX à Nampala.

<sup>7</sup> Société Minière de Kalana

<sup>8</sup> Article : 64 et 65 du Code minier de 2023

### 3. Orpailage traditionnel et foncier agricole

D'un point de vue historique, les sites d'orpailage traditionnel de Nampala et de Finkolo Ganadougou datent du temps de l'Empereur Kankou Moussa au XIV<sup>e</sup> siècle. Les activités extractives traditionnelles actuelles ont redémarré en 1999. La commune compte quatre sites, dont un qui se trouve sur des terres agricoles. Les trois autres sont, certes, sur des terres coutumières, mais il s'agit de sols gravillonnaires impropres à l'agriculture.

Lors de la découverte d'un site, une commission villageoise de négociation est mise en place sous l'égide des autorités locales. Elle est composée de conseillers communaux et villageois, de représentants des femmes, des jeunes et des propriétaires terriens. Une demande de mise à disposition est formulée à l'endroit du propriétaire terrien par l'entremise du chef de village. En cas d'avis défavorable, le projet d'exploitation artisanale est abandonné.

En revanche, en cas d'avis favorable, la commission se structure davantage et nomme les commissaires de surveillance et de médiation (*Tonboloma*) ainsi qu'une caisse contributive aux actions de développement socioéconomique local. C'est la structure de gouvernance traditionnelle des activités extractives. Ainsi, pour accéder aux parcelles d'orpailage, le demandeur paie 11.000 F CFA. Cette somme est distribuée comme suit : 10.000 F au propriétaire terrien et 1.000 F à la caisse villageoise. Cette disposition est valable pour la plupart des sites d'orpailage traditionnel. Toutefois, dans la commune de Gouandiaka où il existe 22 sites, 10 % des recettes alimentent la caisse.

Dans la zone de Gouandiaka, les terres agricoles sont clairement exclues de l'orpailage traditionnel. En revanche, des cas de mise à disposition de parcelles agricoles sont rapportés. En règle générale, la prolifération des sites d'orpailage réduit considérablement l'espace à vocation agrosylvopastorale et la productivité agricole. En effet, le temps de récupération varie selon le type de minerai et la profondeur du puits<sup>9</sup>. Les produits de traitement du minerai brut polluent dangereusement et durablement l'environnement. Par ailleurs, l'orientation des bras valides vers les activités extractives affecte la disponibilité de main-d'œuvre agricole.

En termes d'impacts socioéconomiques, il convient de souligner une amélioration significative du revenu moyen des ménages de l'ordre de 100 à 200, voire 500 %. On peut également observer davantage de signes apparents de richesse comme les moyens roulants, l'habitat, le petit commerce, etc. De plus, les femmes et les jeunes connaissent une autonomisation économique. Il est fréquent de voir des femmes responsables de puits d'orpailage ou en charge de la répartition des quarts au sein du puits, une opération appelée *Chifrou*. Par ailleurs, la SOMIKA emploie environ 30 % de main-d'œuvre locale tandis que la ROBEX en emploie 1 %.

Toutefois, on observe une dépravation des mœurs, notamment la consommation abusive de stupéfiants, la transgression des normes sociales liées à la prostitution occasionnant des divorces, la dislocation du tissu social, la déscolarisation et le travail des enfants. Les produits chimiques de traitement du minerai sont hautement toxiques ; ils sont à l'origine de la destruction de l'écosystème du site et engendrent souvent la pollution de la nappe phréatique.

### 4. Exploitation minière industrielle et foncier agricole

Les dispositions du Code minier et de la Loi domaniale et foncière<sup>10</sup> précisent qu'aucun droit de recherche ou d'exploitation découlant des titres miniers ne vaut sans le consentement du ou des

<sup>9</sup> 1,5 m : aussitôt récupéré après l'extraction ; 10 à 15 m : 5 ans ; 25 m : plusieurs dizaines d'années

<sup>10</sup> Ordonnance N° 2020-014/PT-RM du 24 décembre 2020 portant Loi domaniale et foncière

propriétaires du sol, ou des ayants droit, en ce qui concerne les activités impliquant la surface ou ayant un effet sur celle-ci<sup>11</sup>.

Cependant, le Code minier fixe la primauté de l'exploitation des ressources extractives sur toute autre forme d'exploitation et laisse la possibilité à l'État de procéder à des déclarations d'« utilité publique » dans l'« intérêt général ». La mise en œuvre de projets extractifs dans un espace donné s'accompagne d'une exclusion de toute autre forme d'activités dans ledit espace. Cela se traduit par l'expropriation des terres et le déplacement quasi systématique des communautés<sup>12</sup>. C'est le cas par exemple de la Société minière de Kalana qui délocalise actuellement 786 familles du site actuel vers un autre où les familles doivent négocier des terres agricoles avec d'autres propriétaires terriens. Cette démarche, qui n'est pas encadrée par l'État, se heurte souvent au refus de ces derniers et est donc source de conflits. Par ailleurs, les dispositions légales et réglementaires prévoient l'indemnisation des familles et ménages touchés.

Ainsi, en réaffirmant sa propriété sur les ressources du sous-sol situées sur le territoire national, l'État s'adjudge le droit souverain sur lesdites ressources, ce qui lui permet d'accéder aux terres privées ou communautaires, agricoles ou autres, par le biais de la procédure d'expropriation à la suite d'une déclaration d'utilité public du projet concerné. Ce droit souverain sur les ressources minérales implique aussi un pouvoir d'allocation et d'organisation des droits d'exploitation à travers la délivrance de titre d'exploration et d'exploitation des ressources découvertes. Le Code minier précise clairement que l'obtention d'un titre minier donne droit à l'accès et à la propriété des ressources exploitées, ce qui n'efface pas le droit de propriété foncière. La reconnaissance du droit de propriété foncière, y compris en vertu de la coutume, ne laisse pas à son titulaire ni à ses ayants droit la possibilité d'empêcher les activités affectant la surface de sa terre ou ayant un effet sur elle. Le propriétaire se voit, toutefois, payer « une juste et préalable indemnisation » selon le code minier<sup>13</sup> (Cf. Article 103).

L'exploitation minière comporte un véritable risque de réduction des espaces agricoles, mais aussi de conflits au niveau des communautés qui voudront rester sur les terres identifiées dans un périmètre couvert par un titre minier. Cela est le cas, par exemple, à Kalana où, selon le maire de la commune rurale de Gouandiaka, « 85 % des terres agricoles appartiennent à la SOMIKA (Société des Mines de Kalana). Ces terres agricoles sont réparties sur les terres coutumières des villages de Kalako, Faboula, Diabala, Daolila et Dalagouè ». En outre, toujours selon le maire cité, « les bases actuelles des indemnisations des communautés locales touchées ne leur sont pas favorables. Ici, la compensation ne se fait pas à la surface agricole, mais plutôt sur la base des cultures, arbres fruitiers et essences forestières présentes sur les superficies concernées depuis 4 ans ». Il conviendrait de fixer un référentiel national pour une prise en charge responsable des questions d'indemnisation suite à l'expropriation des terres des communautés au profit des projets miniers. Le décret d'application prévu à l'article 101 du code minier de 2023 pourrait combler ce vide juridique.

Aussi, dans la pratique, les communautés locales ne bénéficient pas du principe de consentement libre et éclairé préalable lors de la mise en œuvre des projets miniers. La convention d'établissement est signée entre les pouvoirs publics représentés par le ministre chargé des mines et les sociétés minières. L'objet des conventions est de déterminer les conditions générales, économiques, financières, fiscales et sociales dans lesquelles seront menés les travaux de recherche à l'intérieur du périmètre pour lequel le titre minier a été délivré, ainsi que d'identifier l'existence de gisements où il serait possible d'envisager une exploitation industrielle pour, le cas échéant, procéder à l'exploitation desdits gisements.

Dès lors que le principe d'utilité publique est activé, le processus d'indemnisation intervient. Les seuils de compensation sont jugés largement insignifiants au regard des pertes liées à l'expropriation

---

<sup>11</sup> Articles 71 à 75 de la Loi domaniale et foncière

<sup>12</sup> Article 102 du Code minier 2023

<sup>13</sup> Article 103 du code minier 2023

des terres agricoles. À titre d'exemple, à Nampala, les propriétaires terriens perçoivent 1.000.000 F. CFA par hectare de terres cultivables, 60 F/m<sup>2</sup> pour le coton et 51 F/m<sup>2</sup> pour le tabac. Tandis qu'à Kalana, les familles perçoivent une indemnisation matérielle, telle que de l'engrais chimique, des plants et l'embauche de la main-d'œuvre locale comme salariés. D'où la nécessité du référentiel national mentionné ci-dessus.

## 5. Conclusions et recommandations

L'exploitation minière comporte un risque réel de perte des droits fonciers agricoles et, partant, de réduction de surfaces agricoles dans les zones concernées. Les deux études de cas présentées dans la présente note illustrent bien cette situation. Combinés à l'analyse des textes juridiques en vigueur, ils révèlent aussi que la situation est globalement défavorable à la préservation des droits fonciers coutumiers. En plus de l'impact sur le foncier agricole et les droits des propriétaires fonciers coutumiers, la situation peut aussi engendrer des conséquences à long terme sur la productivité agricole et, par ricochet, sur la sécurité alimentaire dans la zone. Il est vrai que l'exploitation minière est aussi accompagnée de bénéfices socioéconomiques importants pour les Communautés locales. Il conviendrait donc de trouver des mécanismes et des options permettant à l'État, aux collectivités ainsi qu'aux communautés de bien concilier les différentes activités et de préserver ou de compenser, plus que d'indemniser, autant que possible les pertes de terres agricoles liées à l'exploitation des ressources minérales.

Les recommandations suivantes sont formulées afin d'améliorer la gestion des droits fonciers, portant notamment sur le foncier Agricole, lors de l'attribution des permis d'exploitation minière.

- Prendre en compte la loi sur le foncier Agricole dans le cadre de l'élaboration du décret d'application du nouveau code minier adopté en en Août 2023.
- Prioriser les projets d'aménagement de périmètres agricoles dans les plans de développement communautaires, incluant la compensation des terres affectées par le titre minier accordé ;
- Impliquer les commissions foncières dans les comités de suivi des fonds de développement communautaire pour les mines industrielles et dans les commissions de négociation pour les mines artisanales afin de renforcer la prévention des conflits liés aux terres ainsi qu'à l'identification des terres affectées par un projet minier.
- Renforcer le dialogue entre les opérateurs miniers et les communautés locales vis-à-vis du comité de pilotage porté par l'administration locale ;
- Élaborer les plans de développement communautaire inclusif de manière à prendre en compte les préoccupations réelles de l'ensemble des acteurs ;
- Prendre en compte, de façon concertée et pacifique, le recasement des exploitations familiales agricoles expropriées par les sociétés minières et l'État ;
- Obtenir le consentement libre et éclairé préalable des détenteurs coutumiers avant l'installation de tout projet minier grâce à un plaidoyer auprès de l'État ;
- Documenter et partager les bonnes pratiques de gestion foncière avec l'appui des intervenants (projets/programmes, instituts de recherche, etc.) ;
- Assurer une gestion transparente le fonds minier de développement local, constitué de 0,25 % du chiffre d'affaires mensuel de chaque société minière au Mali au regard de l'État et de l'administration de tutelle, notamment le ministère des Mines.

Citation : K. Sangaré, B. Diarra et M. Coulibaly, 2023. Exploitation minière et foncier agricole. Cas des communes rurales de Finkolo, Ganadougou et Gouandiaka. Land at Scale, Mali.

Ce matériel a été financé par le ministère des Affaires étrangères du gouvernement néerlandais. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur ou des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions des partenaires de gestion ou les politiques officielles du gouvernement néerlandais.

© 2023 LAND-at-Scale. Cette œuvre est placée sous licence Creative Commons Attribution-NonCommercial Licence (CC BY-NC 4.0).