

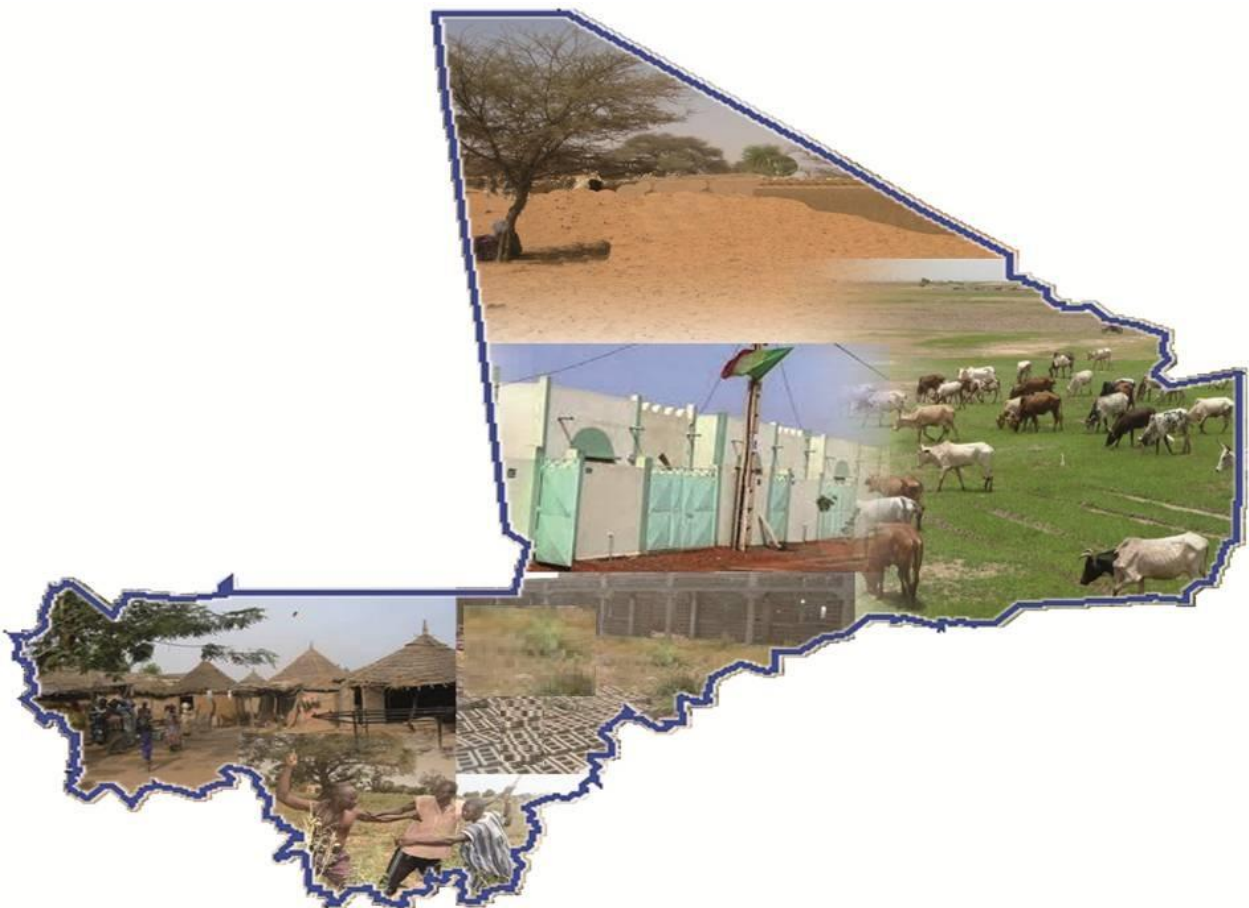
REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL

**SECRETARIAT PERMANENT DU COMITE EXECUTIF NATIONAL DU CONSEIL
SUPERIEUR DE L'AGRICULTURE**

POLITIQUE FONCIERE AGRICOLE DU MALI

Version finale après consultations



AVRIL 2014

SOMMAIRE

| | |
|-------------------------------------|----|
| I. CONTEXTE | 4 |
| II. JUSTIFICATION | 5 |
| III. ORIENTATIONS | 22 |
| IV. OBJECTIFS | 25 |
| V. STRATEGIES..... | 26 |
| VI. ACTIONS A REALISER | 30 |
| VII. MOYENS A METTRE EN CEUVRE..... | 40 |
| VIII. SUIVI-EVALUATION..... | 40 |
| IX. CONCLUSION..... | 44 |

LISTE DES SIGLES UTILISES

| | |
|-----------------|---|
| BAD | : Banque Africaine de Développement |
| CEA | : Commission Economique de l'Afrique |
| CDF | : Code Domanial et Foncier |
| CEDEAO | : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CILSS | : Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel |
| DNCN | : Direction Nationale de la Conservation de la Nature |
| ECOWAP | : Economic Community of West Africa Agricultural Policy |
| LOA | : Loi d'Orientation Agricole |
| MATCL | : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales |
| OMVS | : Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal |
| ONG | : Organisation Non Gouvernementale |
| OSC | : Organisation de la Société Civile |
| PFA | : Politique Foncière Agricole |
| PNG-Mali | : Politique Nationale sur le Genre du Mali |
| PTF | : Partenaires Techniques et Financiers |
| SP/LOA | : Secrétariat Permanent de la Loi d'Orientation Agricole |
| UA | : Union africaine |
| UEMOA | : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine |

I. CONTEXTE

L'économie du Mali repose essentiellement sur le secteur rural (agriculture, élevage, foresterie et pêche) qui occupe plus de 80% de la population active et contribue en moyenne pour 40 à 45% au PIB avec un taux de croissance moyen de 3,6% par an. Quant à l'or qui constitue la principale ressource minière du pays, il contribue au PIB à hauteur de 10%.

Dans notre pays, l'Agriculture¹ occupe la grande majorité des populations. Elle est essentiellement une agriculture familiale et rurale (même s'il existe de plus en plus diverses formes de productions semi-urbaines ou urbaines) développée autour des exploitations agricoles familiales. Celles-ci sont des entités ou entreprises socio-économiques dont le lien entre les membres est un lien familial. Les membres mettent ensemble leurs moyens en termes de savoirs, savoir-faire, savoir-être et savoir devenir, mais aussi en termes de ressources financières et matérielles pour produire et satisfaire en priorité aux besoins du ménage et de ses membres et ensuite pour produire de la richesse avec la commercialisation du surplus. La production est dès lors en priorité orientée vers l'alimentation de la famille même si elle n'exclue pas les ventes du surplus pour satisfaire à d'autres besoins des membres. Elle est différente de l'entreprise agricole de type privé dont le lien entre les membres est l'apport du capital pour produire en priorité de la richesse pour le(s) promoteur(s) (les ressources financières proviennent de contributions de chaque actionnaire ou d'un seul promoteur). Cette forme d'entreprise utilise une main d'œuvre salariée pour assurer sa production.

Le Mali recèle de grandes potentialités agro-sylvo-pastorales, forestières et halieutiques. Pour ce qui concerne la production, le potentiel des espaces physiques est globalement estimé à 46, 6 millions d'hectares, dont 12,2 millions d'ha de terres Agricoles, 30 millions d'ha de pâturage, 3,3 millions de réserve de faune, 1,1 million de réserve forestière. La superficie des zones cultivables et inondables est estimée à 2,2 millions d'hectares. En plus, le Mali a des ressources importantes en eaux avec 2.600 km de fleuve, une grande diversité biologique, des ressources forestières et fauniques, et un cheptel abondant et diversifié (7,1 millions de bovins, 19 millions d'ovins/caprins, 0,6 millions de camelins, 25 millions de volailles). Selon une étude réalisée en 2006, le pays compte environ 600.000 exploitations Agricoles dont la quasi-totalité est constituée des exploitations agricoles familiales (Ministère de l'Agriculture, 2006). De nos jours, les estimations sont autour de 900.000 exploitations familiales toutes catégories confondues.

La Loi d'Orientation Agricole (LOA) a balisé le chemin pour l'élaboration d'une **loi foncière** pouvant constituer un atout ou une contrainte pour les exploitations familiales et les autres utilisateurs du patrimoine foncier national.

¹ Quand nous parlons d'agriculture il s'agit de l'ensemble des activités agro-sylvo-pastorales incluant la production agricole (végétale), l'élevage, la pêche, la foresterie.

Ce chemin passe par l'élaboration de la **politique foncière agricole** du Mali. Ce choix d'élaborer un document clair de politique foncière est un engagement très important pour s'assurer de la cohérence d'ensemble sur l'un des facteurs de production et de reproduction sociale les plus importants.



II. JUSTIFICATION

2.1. Fondements de la pfa-mali

2.1.1. Fondements Juridiques

La présente politique foncière agricole prend sa source dans un certain nombre de documents juridiques et stratégiques dont entre autres :

- La **Constitution du Mali** qui consacre de façon très explicite les mêmes droits à toutes les maliennes et à tous les maliens sans aucune distinction. Cet axe fondamental donne le droit à toute citoyenne et à tout citoyen d'accéder aux ressources productives et de reproduction mais aussi le devoir de protéger lesdites ressources contre différentes formes de destruction. La terre étant l'un des premiers facteurs de production, sa gestion devient dès lors une question de droits humains universellement reconnus.
- La loi portant sur les principes de la **libre administration des collectivités territoriales** de 1993 et le code des collectivités territoriales de 1995, organisent la structure administrative du Mali et consacrent les collectivités à différents niveaux avec une structuration de la déconcentration pour les accompagner. Les transferts de compétences aux collectivités nécessitent la réorganisation du dispositif de gestion du foncier agricole pour assurer la cohabitation entre les différents usagers du foncier.
- La **Loi d'Orientation Agricole (LOA)**, promulguée en 2006 constitue une base légale de l'organisation de la gestion du foncier rural. Des innovations majeures sont consignées dans ce document juridique d'orientation des activités Agricoles et consacre une « discrimination positive » aux femmes, aux jeunes et aux groupes marginalisés. En outre, la LOA prône l'aménagement des zones dégradées mais aussi l'organisation d'une meilleure gestion des zones aménagées. En plus des dispositions claires concernant les questions foncières et leurs implications pour l'atteinte de la souveraineté alimentaire à travers l'amélioration de la performance des Exploitations Familiales et de leurs organisations, la LOA préconise l'élaboration d'une Loi

foncière. Les autorités maliennes ont prôné la voie de la précaution en proposant l'élaboration d'une politique foncière comme fondation pour la mise en place de cette loi.

- Le **Code Domanial et Foncier** qui est la référence juridique sur la gestion de l'ensemble des questions foncières au Mali pour le moment (voir ci-dessous). Il a des forces et des faiblesses qui ont justement conduit au processus d'élaboration de façon participative une politique et une loi foncière entièrement dédiées aux terres agricoles, halieutiques/sylvicoles, pastorales et forestières.
- La **Loi environnementale du Mali** reconnaît la diversité des zones agro-écologiques du Mali et la nécessité d'avoir des approches différenciées mais cohérentes pour un développement durable du pays.
- La **Charte pastorale du Mali** constitue un autre instrument juridique important qui régule la question pastorale de façon générale et la question de la transhumance de façon spécifique. Plusieurs références sont faites à la gestion des ressources naturelles et particulièrement à celle des espaces pastoraux avec en toile de fond la gestion de la cohabitation des différents groupes socioprofessionnels notamment les agriculteurs et les éleveurs de différents modes de production.
- La **Politique Nationale de Pêche** (aquaculture) qui détermine les modes de gestion de la pêche au Mali qui régule la pêche dans le pays. Cette régulation va de la période des pêches selon les conditions naturelles à la détermination des stratégies de reproduction des espèces produits ainsi que d'autres sujets importants liés la production des poissons et autres produits de pêche au Mali.
- La **Politique Nationale Genre** du Mali (PNG/Mali) à quant à elle donné des indications pour permettre aux femmes marginalisées dans l'accès au foncier mais aussi la sécurisation foncière d'être rétablies dans leurs droits fondamentaux. La question fondamentale de la justice sociale est soulevée pour amener toute la nation malienne à cheminer ensemble pour un développement harmonieux.
- Le **Code Forestier** qui est un instrument juridique très important de la gestion du foncier agricole. Il définit les modes de gestion et de régulation des ressources forestières du Mali avec un accent particulier sur la protection des forêts et l'utilisation rationnelle des ressources.
- Le **Code de l'eau** est un autre instrument juridique qui régule la gestion et l'utilisation des eaux souterraines et des eaux de surface. Il constitue un autre fondement essentiel de la gestion du patrimoine foncier nationale à usage agro-sylvo-pastoral et forestier.

Au niveau régional de la CEDEAO, les directives volontaires pour la gestion du foncier qui est la déclinaison de l'Initiative sur les Politiques Foncières (IPF) de l'Union africaine avec la CEA/UNECA constitue une bonne base de travail avec d'autres pays de la région sur les questions foncières.

Enfin, au niveau international, les Directives Volontaires, adoptées au niveau du Comité de la Sécurité Alimentaire (CSA) regroupant tous les acteurs après l'organisation de consultations régionales dans les différents continents tentent de mieux encadrer les acquisitions massives des terres agricoles par les entreprises agricoles ou agro-alimentaires de différentes natures.

Ces différents documents légaux et/ou légitimes constituent les fondements juridiques de la mise en place d'une politique cohérente de gestion des ressources foncières agricoles du Mali dans un contexte marqué entre autres par les convoitises autour des terres agricoles en Afrique en générale et au Mali en particulier.

2.1.2. Fondements socioculturels et organisationnels

Le Mali est un pays avec une histoire très riche qui a toujours mis en contact des populations avec des us et coutumes divers. Des petits royaumes satellites aux grands empires, le pays a toujours su garder la cohésion nationale et a pu gérer les relations conflictuelles entre les populations notamment productrices.

Les évolutions récentes de la gestion du foncier en général et du foncier agricole en particulier avec des spéculations de natures diverses constituent un élément important et pertinent pour mieux « baliser » l'accès et la sécurisation des populations.

En outre, il faut signaler le fait que ces dernières années, compte tenu de la faiblesse de l'administration foncière et du système d'immatriculation des terres en général, le pays a connu de très grandes difficultés pour mieux organiser son patrimoine foncier national. En effet, des incohérences notoires sont constatées à travers la mauvaise définition des rôles notamment entre :

- La puissance publique que représente l'Etat et ses services déconcentrés avec les attributions de délivrance des différents documents juridiques d'accès et de sécurisation des terres de différentes natures (rurales et urbaines). Il collecte aussi les impôts fonciers de façon très parcellaire et organise avec beaucoup de difficultés la prévention et la gestion des litiges fonciers. Les agents en charge de la gestion du patrimoine foncier se sont montrés très limités en termes de compétences pour combler les attentes des acteurs du foncier. Certains préfets ont été au cœur des scandales fonciers en complicité avec des propriétaires terriens.
- Les collectivités décentralisées qui ont des vocations d'octroi des terres à usage d'habitation exclusivement mais aussi la collecte d'une partie des impôts fonciers ou des frais d'acquisition des terres urbaines. Elles ont été

des sources majeures de différents litiges fonciers que le pays a connus. Elles se sont faites remarquées par la très grande faiblesse des compétences techniques en matière de gestion du foncier. Certaines d'entre elles se sont même « données » le droit d'attribuer des terres agricoles qui ne relèvent pas de leurs domaines de compétences.

- Le pouvoir coutumier foncier qui est un autre acteur majeur dans l'accès aux terres agricoles, pastorales, sylvicoles/halieuistiques et forestières dans le pays. De part la reconnaissance des us et coutumes comme une voie légale d'accès aux terres, des difficultés majeures ont surgit ces dernières années avec la « monétisation » accrue des transactions foncières et l'implication très remarquée du pouvoir coutumier local.

Nous assistons dès lors à une dégradation progressive de la gestion du foncier en général au Mali et du foncier agricole en particulier. L'administration foncière reste relativement faible et mal organisée. La faiblesse du niveau de répartition des rôles (voir des rôles mal repartis), la méconnaissance des textes existants (même imparfaits dans leur ensemble et dans leur cohérence), la faiblesse du niveau de transparence ajoutée aux compétences très limitées des magistrats/avocats concernant la gestion des questions foncières sont entre autres certaines des faiblesses notoires du système de gestion actuelle des terres agro-sylvo-pastorales au Mali. Il y a dès lors la nécessité de redéfinir le cadre institutionnel et organisationnel de la gestion du foncier Agricole et d'en faire un domaine de spécialisation des hommes et des femmes censés s'investir pour prévenir et pour gérer les conflits d'usage, d'accès et de sécurisation. Le cadre doit être novateur créant les meilleures conditions de transparence avec des espaces à créer où l'ensemble des groupes d'acteurs se retrouvent pour analyser et décider en toute connaissance de cause. La PFA se justifie en ce moment pour contribuer à avoir des avancées significatives en la matière et pour donner des outils, des dispositifs et des mécanismes de gestion concertée du patrimoine foncier agricole national.

2.1.3. Fondement Politiques

L'élaboration de la politique foncière agricole du Mali en prélude à la Loi foncière agricole est un engagement des autorités au plus haut niveau de l'Etat. Depuis la promulgation de la LOA par le Président de la République du Mali, il s'est engagé au sein du Conseil Supérieur de l'Agriculture de favoriser avec l'accompagnement du gouvernement l'élaboration des différents documents et textes devant compléter ce texte juridique. La politique sur le Foncier Agricole fait partie des engagements pris et l'enclenchement du processus de son élaboration pour aboutir à la loi sur le foncier agricole a été favorisé par l'implication personnelle du Chef de l'Etat du Mali. Les débats contradictoires entre les partis politiques, et la détermination des autorités à assurer la cohérence d'ensemble de la gestion du foncier, sont d'autres facteurs politiques qui ont suscité le déclenchement du processus d'élaboration de la politique.

2.1.4. Fondements économiques

Le Mali est un pays à vocation Agricole. Son économie repose essentiellement sur les activités agro-sylvo-pastorales qui emploient la très grande majorité des populations. L'Agriculture constitue dès lors un métier de stabilisation sociale, une sphère de création de la richesse matérielle et immatérielle malgré sa complexité et un enjeu pour le développement socio-économique du pays.

La terre étant le premier facteur de production, sa régulation s'avère donc nécessaire dans un contexte comme celui du Mali. En plus, il y a une nécessité absolue d'opérer des réformes significatives pour que la vision de l'Agriculture au Mali explicitée dans la LOA puisse se réaliser dans un climat apaisé.



2.2. Etat des lieux

L'analyse de la situation actuelle du foncier agricole malien nécessite une description du cadre physique et socioculturel du pays, du cadre législatif et réglementaire en vigueur, ainsi que des enjeux et défis liés à sa gestion. Les études menées² dans le cadre du diagnostic sur le foncier agricole ont permis de faire un certain nombre de constats qui constituent la base de ce chapitre.

2.2.1 Cadre physique et environnement socioculturel

Du rapport diagnostic du foncier agricole, il ressort que le cadre physique des rapports fonciers est marqué par une grande diversité de zones agro écologiques et une pluralité ethnique. Malgré cette diversité, il existe, de façon générale, une superposition des systèmes de production sur les différents espaces, avec toutefois une prédominance de certains systèmes dans une zone déterminée.

La structuration socio-foncière dans les différentes zones, reflète pour une large part des systèmes de production et des us et coutumes locales, revêt de nombreuses similitudes du point de vue des principes coutumiers, avec toutefois une grande variété de « niches socio-foncières » et de pratiques, liées aux spécificités socio-historiques locales.

Les systèmes de production existent rarement à l'état pur : ils se combinent et présentent diverses configurations en fonction des spécificités agro-écologiques des zones. Ainsi, plusieurs systèmes de productions cohabitent sur le même espace. A

² Moussa Djiré et Amadou Keïta, *Diagnostic du foncier rural*, Bamako, Déc. 2010, 98 pages et Moussa Djiré et Amadou Keïta, *Etude du cadre législatif et réglementaire du foncier agricole*, Bamako, Déc. 2010, 51 pages.

cette cohabitation entre systèmes de production correspond une cohabitation séculaire entre ethnies qui ont, au cours de l'histoire, développé des spécialisations dans le cadre d'une sorte de « division interethnique du travail » : peulh, maures, touareg-éleveurs ; sénoufo, minianka, gana, etc., - agriculteurs, bozo, somono-pêcheurs. Malgré le fait que cette spécialisation tende à s'amenuiser, les conflits entre systèmes de production prennent quelques fois la forme de conflits ethniques ou intercommunautaires dont la résolution pacifique constitue un enjeu majeur.

Les systèmes de production évoluent en fonction des contraintes du milieu et prennent en compte les changements climatiques en cours. Les acteurs à la base changent de comportements en fonction des contraintes existantes dans leurs milieux respectifs.



En dépit de ces tentatives d'adaptation des stratégies aux problèmes environnementaux, les activités de production agricole et pastorale sont restées confrontées à de nombreuses contraintes dont entre autres les systèmes extensifs avec des productions limitées, l'alimentation du bétail qui devient de plus en plus difficile à cause de la faible productivité des pâturages due au déficit pluviométrique, la compétition dans l'occupation des terres pour l'agriculture, pour la pêche, pour la foresterie ou pour l'élevage, la faiblesse de l'utilisation des sous-produits agricoles, la faiblesse du développement des aménagements hydro agricoles et de l'hydraulique....

Généralement, les conflits fonciers prennent leur origine dans l'insuffisance des terres propres aux cultures, à la pêche et aux pâturages, la mauvaise régulation des usages concurrentiels sur les mêmes espaces et ressources. Dans les cas spécifiques des régions naturelles du Delta Central Nigérien et du plateau de Bandiagara, les conflits fonciers sont liés à la pratique du droit de propriété traditionnel de quelques poignées de familles sur de vastes domaines fonciers au détriment de la majorité des autres acteurs présents.

Dans les zones sahéliennes et soudaniennes, les terres sont exploitées par des populations caractérisées par leur diversité ethnique et leur mode vie sédentaire ou nomade. De façon générale, dans ces zones, les peulh cohabitent avec les populations sédentaires sonrhäï et bozos des régions naturelles du Gourma, du Gondo-Mondoro et du Delta Central, avec les Dogons et les mossis dans le Gondo-Mondoro, avec les soninkés dans le Hodh.



Les autres ethnies nomades telles que les Tamashek, les arabes, les maures sont impliqués dans la gestion et l'exploitation des terres uniquement dans les régions naturelles du Gondo-Mondoro, du Gourma, du Delta central et du Hodh. Les systèmes de production sont généralement à usage agro pastoral et exceptionnellement sylvo-pastoral dans le cas de la zone agro écologique de hodth Mamananguide.

Dans les régions naturelles de la zone soudanienne, le système de production est agro-pastoral à l'exception de celui de Guidimakan qui est agro sylvo pastoral. Dans toutes les régions naturelles, les Peulh qui sont de tradition éleveurs, cohabitent avec les ethnies au style de vie sédentaire (les Gana Bambara Peulh, les Minianka, les Senoufo, les mossi sur le Plateau de Koutiala, les Soninké, Bambara, Maure dans les régions de Guidimaka, et de la Falémé, les Bambara, Marka, Bozo, Somono, Sonrhaï, Arabe sur le Haut Bani-Niger).

Dans la zone saharienne, les terres sont exploitées par les populations à tradition nomade : maures, tamasheks, arabes. Elles sont détenues par les grandes familles et clans. Le système de production pastoral fait qu'il existe de fortes compétitions pour l'accès aux terres de pâture et culture notamment les mares, les points d'eau.



Campement de pêcheur Bozo



Campement d'éleveur Peulh



Campement d'agriculteur dogon

Ainsi donc le foncier Agricole est marqué par la grande diversité des zones agro écologiques, par la cohabitation entre différents groupes ethniques et par la coexistence d'une variété d'activités productives rurales. Cette situation est à l'origine de conflits de divers ordres, d'abord, au sein du même système de production, ensuite, entre différents systèmes de production. Un contexte institutionnel adéquat aurait pu permettre une gestion efficace de ces conflits et favoriser la mise en œuvre de mesures propices au décollage Agricole ; mais ce n'est pas le cas. Le contexte institutionnel de la gestion du foncier rural est marqué par l'existence d'un pluralisme juridique que les autorités ont beaucoup de difficultés à gérer de façon efficace.

2.2.2 Cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif et réglementaire du foncier agricole au Mali est caractérisé par un dualisme juridique. Il s'agit de la coexistence entre le système de droit moderne appelé droit étatique, et de celui des droits coutumiers présents dans les grandes zones identifiées.

2.2.2.1 Le droit étatique

Ce droit écrit hérité de la colonisation regroupe l'ensemble des textes juridiques ayant directement une implication sur le foncier en général et le foncier Agricole en particulier. Puisqu'il n'existe pas de texte spécifiquement consacré au foncier Agricole dans son ensemble, le droit étatique en la matière est dispersé entre une dizaine de textes centrée autour du Code Domanial et Foncier³ (CDF) renforcé

³ 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

aujourd'hui par la Loi d'orientation Agricole quant au foncier rural (Voir Rapport final « Cadre Législatif et Règlementaire du Foncier Agricole », pp 20-25).

De façon générale, la législation foncière, dans ses grandes orientations, est bâtie sur le principe constitutionnel de l'égalité juridique des citoyens et de la responsabilité de l'Etat dans la garantie de la propriété et de la sécurisation foncière pour tous. Le CDF qui est le principal texte en la matière, fait de **la domanialité un principe fondamental de la gestion foncière**.

Le principe de domanialité, qui fonde la prééminence de l'Etat dans la gestion foncière, est articulé autour de l'institution d'un domaine national, ainsi que d'un domaine public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales. Le domaine national du Mali englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national. Il comprend : les domaines publics et privés de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales, objet d'un titre foncier.

Tout en faisant de la domanialité une pierre angulaire de la législation foncière, le CDF reconnaît les droits coutumiers. En son article 43, ce texte non seulement confirme les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées, mais précise également 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 ».

Mais cette reconnaissance des droits coutumiers s'avère incohérente avec le principe de la domanialité tel qu'appliqué dans le CDF. En effet, en vertu de ce principe, le domaine de l'Etat concerne aussi les terres non immatriculées, c'est-à-dire celles non acquises selon la procédure formelle de l'immatriculation. En d'autres termes les terres sur lesquelles portent les droits coutumiers sont propriété de l'Etat. Il en résulte donc une insécurité foncière potentielle pour les titulaires de ces droits.

Un texte très important sur le foncier agricole est la LOA, loi-cadre récemment adoptée pour cadrer toutes les activités agricoles et péri-agricoles. Cette loi vise, à long terme, à apporter des solutions aux différents problèmes qui minent le secteur du développement rural parmi lesquels le foncier occupe une place importante. Plusieurs dispositions de la LOA traitent du foncier rural, dimension précédemment négligée par le CDF.

La LOA prévoit l'élaboration d'une loi sur le foncier Agricole qui aura pour but d'assurer la sécurisation foncière des producteurs ruraux, de lutter contre la spéculation et les détentions coutumières abusives. Ce faisant, elle apporte des éléments novateurs significatifs dans le dispositif juridique encadrant le foncier. Il s'agit en premier lieu de l'institution d'une commission foncière au niveau de chaque commune et de chaque cercle, chargée par décret d'arbitrer obligatoirement les différends fonciers, préalablement à la saisine des juridictions compétentes.

L'article 75 de la LOA décline les objectifs en matière foncière de la façon suivante : **« La politique foncière a pour objet la sécurisation des exploitations et des exploitants Agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources »**.

En outre, elle consacre une nouvelle approche fondée sur la cohabitation harmonieuse entre l'exploitation agricole familiale appelée à être modernisée, et l'entreprise agricole. Ainsi, la LOA clarifie le statut des exploitations familiales qui sont désormais intégrées dans la stratégie de développement Agricole du pays sans que l'on focalise sur la propriété privée qui était considérée comme l'une des conditions principales du développement agricole.

En dépit des innovations apportées par la LOA, la portée du dispositif juridique sur le foncier agricole se trouve réduite, selon le rapport diagnostic, par de nombreuses limites qui en affectent sérieusement l'effectivité et l'efficacité. Ces limites sont :

- ❖ L'absence de clarification du principe de la domanialité et des droits coutumiers : les droits coutumiers sont reconnus et font partie du domaine privé de l'Etat dans le même temps.
- ❖ L'inachèvement juridique et institutionnel : certains textes ne sont pas accompagnés par les mesures d'application nécessaires (décrets et cadre institutionnel).
- ❖ Les imprécisions et ambiguïtés des textes : certaines dispositions de la LOA par exemple portent à confusion. C'est le cas de l'inventaire des us et coutumes par exemple.
- ❖ L'absence de synergie entre les structures intervenant dans le foncier ;
- ❖ La faible connaissance des textes par les acteurs,
- ❖ L'inadaptation des mécanismes de formalisation des droits (titres fonciers, concessions rurales, cadastres, etc.).

2.2.2.2 Les us, coutumes et traditions



Le pluriel indique ici qu'il y a plusieurs systèmes de gestion coutumière des terres en fonction des zones agro-écologiques et/ou des ethnies. Malgré la diversité des zones et des ethnies, les principes de gestion et les modes d'accès à la terre sont partagés sur l'étendue du territoire national. Dans les différentes régions du Mali, l'organisation sociale est fondée sur la prise en compte des liens de sang, la

prééminence des aînés sur les cadets, des hommes sur les femmes et dans une certaine mesure, le statut d'autochtone ou d'étranger. Ces principes guident

l'organisation et le fonctionnement des institutions villageoises et partant toute la structuration socio- foncière rurale.

2.2.2.3 les modes d'accès à la terre

D'une manière générale, il existe deux modes d'accès à la terre au Mali :

- L'accès à travers les modes mis en place par le CDF,
- L'accès à travers les dispositifs coutumiers (accès intra lignager, prêt, don, etc.).

Ces deux sources juridiques se côtoient et elles sont pleinement reconnues au Mali. Concernant le Code domanial et foncier, il dispose, en son article 35, que les terrains du domaine privé de l'Etat sont attribués selon un certain nombre de modalités, à savoir, la concession rurale, la cession, la location et l'affectation. En fonction des modalités, les documents délivrés peuvent être différents. Ils vont du titre précaire au titre foncier qui est le titre définitif de propriété privée individuelle. Le CDF fait ressortir les différents titres suivants :

- La concession rurale qui est le droit accordé par l'autorité publique, le concédant, à une personne appelée concessionnaire de jouir à titre provisoire, de l'usage d'un terrain pour le mettre en valeur selon des conditions prévues dans l'acte de concession et le cahier des charges.
- Le bail emphytéotique par lequel le bailleur confère au preneur, l'emphytéote, moyennant le versement d'une redevance annuelle, un droit réel immobilier de longue durée appelé emphytéose, susceptible d'être hypothéqué. Il est important de signaler le caractère hypothécable du bail emphytéotique (hypothécabilité). Cela veut dire qu'un détenteur d'un bail emphytéotique peut mettre ce droit en garantie dans une institution financière (notamment une banque) pour avoir accès à un prêt. Au cas où la personne ne rembourse pas le prêt, la terre en garantie peut être saisie et cédée à une autre personne. Le bail emphytéotique est donc hypothécable comme le titre foncier même s'il n'a pas les mêmes valeurs juridiques que ce dernier.
- Le bail avec promesse de vente qui est un contrat par lequel l'Etat donne en jouissance un terrain à charge pour le locataire de le mettre en valeur, et s'engage à l'expiration du bail et à la condition que le terrain ait été mis en valeur dans les conditions fixées par le bail, à le vendre au locataire moyennant un prix fixé par décret pris en Conseil des Ministres.
- Le titre foncier qui, en vertu de l'article 169 du Code domanial et foncier, est le titre définitif et inattaquable. Il constitue devant les juridictions maliennes le point de départ unique de tous les droits réels existant sur un immeuble au moment de l'immatriculation.

L'article 42 du CDF stipule que d'autres formes d'attribution peuvent être fixées par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des domaines.

Concernant les droits coutumiers d'accès au foncier, il est important de mentionner le fait que les terres, sur lesquelles ces droits portent, font partie du domaine privé de l'Etat. Cependant, le Code domanial et foncier les reconnaît et les confirme,

qu'ils soient exercés collectivement ou individuellement, et prévoit même leur constatation à la suite d'une enquête publique et contradictoire qui donne lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers (art. 43 et 44)⁴.

L'article 45 dispose que les droits fonciers coutumiers individuels, lorsqu'ils comportent une emprise évidente et permanente sur le sol peuvent être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire qui doit requérir à cet effet l'immatriculation ou concédés au profit d'un tiers. Ce dernier doit lui aussi requérir sans délai l'immatriculation de l'immeuble. Tous les textes de gestion des ressources naturelles reconnaissent des droits d'usage aux communautés riveraines desdites ressources, ainsi que des droits d'exploitation assortis d'autorisation. A titre illustratif, la réglementation sur la gestion et l'exploitation des ressources forestières distingue trois catégories de droits : les droits d'usage, les droits conférés par les titres d'exploitation et les droits de propriété (exercés uniquement sur les forêts artificielles plantées sur les terres dont on a la propriété).

Sur la base des points énoncés ci-haut, on rencontre les modes d'accès suivants :

- L'accès intra lignager
- Le don
- Le prêt
- La location
- Le métayage
- La vente qui devient de plus en plus une pratique

Face à la situation de dualisme juridique décrite ci-dessous, la **question de fond est de concilier les deux régimes étatique et coutumier**. Cela conditionnera une gestion équilibrée du foncier agricole dans le pays.

2.3. LES ENJEUX

Comme déjà mentionné, l'enjeu majeur du foncier Agricole au Mali reste la gestion équilibrée des ressources disponibles (terres). Pour parvenir à cela, il convient de relever certains défis et de faire face aux nouvelles tendances nées des changements politiques, économiques, sociaux et environnementaux au plan international, sous régional, national et local, entraînant une accélération du processus de transformation des dynamiques foncières.

2.3.1 La pression anthropique sur les ressources naturelles, la vulnérabilité environnementale et la multiplication des conflits fonciers

⁴ Article 43 du Décret n° 01-040 du 2 février 2001 déterminant les formes et les conditions d'attribution des terrains du domaine privé de l'Etat

Le rapport du diagnostic fait ressortir certains points importants pour mieux cerner les enjeux majeurs de la politique foncière agricole du Mali. En effet le rapport souligne le fait que la pression sur la terre et les autres ressources naturelles constitue une caractéristique majeure des nouvelles dynamiques foncières et représente la source principale de la recrudescence des conflits fonciers. Il s'agit d'un phénomène commun à l'ensemble du territoire national, avec toutefois une intensité, des manifestations et des facteurs différents selon les zones agro-écologiques et socio-foncières.



En guise d'illustration, la lecture des statistiques agricoles montre que les superficies totales emblavées sur le territoire national sont passées en 10 ans (de 2000/2001 à 2009/2010), de 1.078624 ha à 1.520.440 ha, soit une augmentation de près de 50%. Elles avaient atteint en 2003/2004 1.888.889 ha avant de connaître une baisse en 2004/2005/2006 et commencer à remonter à la campagne suivante, soit une augmentation de 810265 ha en quatre ans !

Concernant les spécificités locales, on notera que les enjeux fonciers en zone de terroir sont, de façon générale, relatifs à l'accroissement de la pression foncière ainsi qu'aux difficultés d'articulation entre différents types d'activités (agricoles, pastorales et minières). A ces enjeux, s'ajoute le fait que ces territoires sont habités par différentes ethnies; les conflits entre systèmes de production (agriculture et élevage notamment) prennent très souvent l'apparence de conflits ethniques.

En zones aménagées, de façon générale, les problèmes fonciers constatés concernent l'insuffisance des aménagements par rapport à la demande, les problèmes de rendements, les problèmes avec les propriétaires terriens coutumiers liés surtout aux extensions et les problèmes d'accès à l'eau pour produire.

Dans les zones pastorales et agropastorales, les enjeux sont liés à la mise en place d'un système d'exploitation plus équitable avec l'accès de toutes les couches socioprofessionnelles aux ressources, à la fixation des populations nomades sur des terres dont la propriété coutumière est réclamée par des populations sédentaires, la gestion des conflits entre différents utilisateurs des espaces.

En ces différents points évoqués, il faut ajouter la question de la croissance démographique qui est un autre élément important de la pression sur les ressources naturelles avec comme l'une des conséquences, le morcellement des exploitations familiales.

2.3.2 L'émergence d'un marché foncier et les acquisitions de terres de grande envergure

L'apparition timide d'un marché foncier local ainsi que le phénomène d'acquisition ou de location de terres à large échelle constituent des nouvelles tendances de la problématique du foncier Agricole. Ces processus étant à l'origine de la spéculation

foncière notamment avec les marchés fonciers agricoles, ils soulèvent nécessairement la question relative à la régulation des transactions foncières et à l'encadrement des acquisitions foncières de grande envergure.

2.3.2.1 L'émergence d'un marché foncier local

✓ *Un phénomène marginal mais qui prend de plus en plus de l'ampleur*

Au départ limité aux alentours de la capitale, le phénomène de vente de terres s'est progressivement étendu à l'intérieur du pays, mais reste toutefois encore marginal. Il porte essentiellement sur les terres péri urbaines proches des villes importantes ou secondaires dans un rayon de 5 à 50 km selon l'importance des localités et sur les terres aménagées.



Vente de terres aux alentours de Bamako

La ruée vers les terres périurbaines est le fait, essentiellement, de l'élite citadine (commerçants, fonctionnaires, cadres des professions libérales) qui investit dans le foncier, soit pour constituer des fermes modernes, soit à des fins de spéculation foncière.

✓ *Un phénomène qui mérite d'être régulé*

Les transactions foncières en zones péri-urbaines concernent généralement des réserves foncières souvent utilisées comme zones de pâture pour les animaux, comme jachères ou espaces prêtés aux femmes ou aux allochtones. Leur cession aux citadins s'accompagne de l'éviction de ces personnes et d'un rétrécissement des réserves foncières villageoises.

C'est pourquoi, il ne serait pas judicieux, à priori, d'œuvrer au développement d'un marché foncier dans les localités où il n'en existe pas. Par contre, là où le marché existe, notamment dans les zones de très forte demande, plusieurs garde-fous devraient être instaurés pour protéger les droits des plus faibles. Ces garde-fous devraient comporter, entre autres, la reconnaissance officielle des transactions, la mise en place de mécanismes transparents de la prise en compte des avis de tous les ayants droit, la formalisation des différentes transactions.

2.3.2.2. Les acquisitions et locations de terres de grande envergure

Les investissements agricoles notamment étrangers, comportant achat ou location de terres, se trouvent aujourd'hui au cœur des préoccupations des populations

africaines et des débats au sein de plusieurs organismes internationaux. Le malaise et les incompréhensions autour du sujet sont traduits par des expressions comme « accaparement des terres », « néocolonialisme agraire », « guerre des terres », « grande braderie des terres africaines », etc.



✓ Une dynamique qui inquiète

Le phénomène d'acquisition de terres agricoles par des étrangers n'est pas nouveau et ne touche pas que l'Afrique, mais c'est sa multiplication et les grandes superficies sur lesquelles il porte désormais qui incitent à des interrogations, voire à la circonspection (Kéita, 2010 ; Djiré, Wambo, 2010).



Suite à la crise alimentaire de 2008 et au regain d'intérêt pour les énergies de substitution, notamment les agro-carburants, plusieurs pays et groupes privés sont intéressés par l'acquisition des terres et plusieurs pays africains dont le Mali sont tout aussi intéressés à céder des terres, pour assurer le développement du secteur agricole. Cependant, la question des acquisitions foncières de grande envergure devrait être comprise comme s'incorporant dans un registre plus vaste touchant d'autres domaines comme le secteur minier, forestier, l'écotourisme, et dont la motivation principale est le positionnement pour la capture de la rente foncière.

Ces acquisitions n'impliquent pas que les étrangers; des entreprises nationales, des commerçants ou des citoyens « fortunés » évoluant dans d'autres secteurs sont aussi attirés par l'investissement agricole. L'arrivée de ces nouveaux venus dans un domaine, avec lequel ils n'avaient, apparemment, rien à voir, suscite des interrogations.

✓ La nécessité de garde fous et de mécanismes efficaces de régulation

Le caractère relativement récent de l'intensification du phénomène d'acquisitions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest et notamment au Mali, ne permet pas encore d'en mesurer tous les impacts positifs et négatifs.

En raison de l'urgente nécessité d'un développement soutenu dans les zones rurales et face à l'incapacité des gouvernements en place dans les pays en

développement à investir de façon soutenue dans les exploitations familiales, les investissements fonciers sont considérés par certains comme une occasion d'accroître les investissements dans l'agriculture. Mais, dans le même temps, ces investissements comportent d'énormes risques, dont certains sont déjà perceptibles en zone Office du Niger et ailleurs, relatifs entre autres, à l'éviction des petits producteurs, la déforestation, la destruction de pâturages et l'occupation de pistes de passages pour les troupeaux. Ces acquisitions foncières suscitent, par conséquent, une opposition légitime de la part des organisations des producteurs ruraux.

Il y a donc une nécessité de mise en place de garde-fous susceptibles d'empêcher que lesdits investissements ne produisent des avatars aux conséquences incalculables, tant à l'Office du Niger, que partout ailleurs sur le territoire national.



2.3.3. Le processus de décentralisation

Corollaire du processus démocratique engagé dans le pays depuis mars 1991, la décentralisation constitue une des orientations majeures de la Troisième République du Mali. Fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'Etat à des collectivités dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion, la décentralisation vise, entre autres, à améliorer l'action administrative et impulser le développement local.

De l'adoption de la loi portant principes de la libre administration des collectivités territoriales en 1993 à nos jours, en passant par celle du code des collectivités territoriales en 1995, celle portant création des communes en 1996 et les premières élections communales générales en 1999, de l'eau a coulé sous les ponts. Les acquis sont nombreux ; mais aussi les limites. Le transfert des compétences et des ressources, notamment domaniales et foncières, constitue un des écueils majeurs du processus.



Il convient de rappeler que la mission de décentralisation a entamé le chantier du processus de transfert de compétences, déjà en 1997 en élaborant une stratégie de transfert des compétences, ensuite en 2000, en procédant à une première esquisse des compétences transférables pour une dizaine de départements ministériels. Sur cette base, le premier atelier national

sur le transfert des compétences et des ressources s'est tenu à Bamako les 1er et 2 juin 2000. Mais, ce n'est qu'en juin 2002 que les trois premiers décrets relatifs aux détails des compétences transférées par la loi ont été pris dans trois secteurs-clés (l'Education, la Santé et l'Hydraulique urbaine et rurale).

Par la suite, plusieurs ateliers nationaux ont été organisés sur la question du transfert de compétences ; notamment, par le MATCL, en octobre 2004 et la DNCN en février 2005.

Mais depuis, c'est le statu quo ; une situation qui amène beaucoup d'observateurs à s'interroger sur une remise en cause possible du processus de décentralisation. Certes, face au blocage existant, le Premier Ministre a, par instruction n° 08-003 du 21 novembre 2008, demandé aux différents départements de définir les mesures et actions à mettre en œuvre en 2008 et 2009 afin de conduire de façon progressive et concertée une plus grande effectivité du transfert des compétences et des ressources. Mais deux ans après la publication de l'instruction, le niveau d'exécution des tâches et mesures par département, notamment de ceux ayant en charge la gestion du foncier Agricole, se révèle très faible.

Ainsi, après une dizaine d'année de fonctionnement des collectivités, force est de reconnaître qu'elles demeurent toujours dans une situation inconfortable. Dans l'état actuel des choses, leur incompétence du fait du non transfert de la gestion des ressources naturelles peut servir d'argument pour conforter leur non responsabilité. En effet, le fait de ne pas avoir les moyens pour assurer une meilleure orientation de la gestion des ressources naturelles fait courir le risque de se complaire dans le fait que rien n'est de leur faute car n'ayant pas les moyens d'agir.

En définitive, la gestion foncière et des ressources naturelles est aujourd'hui problématique, en l'absence de transfert de compétences. Les collectivités locales, malgré leur bonne volonté, ne peuvent pas mener des actions d'envergure pour éradiquer le processus de dégradation continue des ressources naturelles.

Certes, un tel transfert ne peut ignorer la forte prégnance des règles et principes de la gestion foncière coutumière. Mais encore faudrait-il que l'on engage le dialogue politique en vue de fixer la place et le rôle des différents acteurs, dans le cadre d'une gestion locale équitable et durable.

Il est important de souligner les faiblesses notoires des collectivités territoriales pour mieux organiser le foncier agricole afin d'assurer un accès équitable et une sécurisation foncière. Ces faiblesses ne sont pas seulement liées au problème des ressources mais elles sont les résultantes entre autres de l'impréparation des hommes et des femmes en charge d'animer ces collectivités, la faiblesse du niveau de gestion de la plupart des élus, les conflits politiques qui empêchent d'avoir des orientations claires pour les micro-politiques (échelle des communes), la non maîtrise des espaces réels appartenant aux différentes communes...

2.3.4 La dynamique d'accélération du processus d'intégration régionale et sous-régionale

Une autre dynamique dans laquelle le Mali est actuellement engagé est relative à l'accélération du processus d'intégration régionale et sous régionale. Les différentes constitutions que le pays a connues de l'indépendance à nos jours ont souligné qu'il est prêt à renoncer à tout ou partie de sa souveraineté en vue de la réalisation de l'unité africaine. Comme illustration de cette volonté, le Mali participe activement à diverses organisations régionales et sous-régionales, dont certaines prennent de plus en plus d'initiatives importantes en matière foncière.

Il s'agit de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS dont divers documents et programmes touchent aux questions agricoles ou foncières. On peut ainsi citer le programme de gestion durable des ressources pastorale et la politique agricole (ECOWAP) de la CEDEAO, de la politique agricole de l'UEMOA (PAU), le projet de Charte régionale du foncier au Sahel et en Afrique de l'Ouest du CILSS. En outre, la CEDEAO et l'UEMOA ont récemment lancé des initiatives sur les politiques foncières. L'UEMOA a élaboré un plan d'actions, qui prévoit notamment la création d'un Observatoire Régional du Foncier e Afrique de l'Ouest (ORFAO). Quant à la CEDEAO, elle est en train d'élaborer un cadre pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace CEDEAO. L'élaboration de ce cadre s'inscrit dans la mise en œuvre de l'initiative conjointe de la BAD, de la CEA et de la Commission de l'UA en vue d'appuyer l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques foncières en Afrique.



2.4. LES DEFIS A RELEVER

La description du contexte fait ressortir des défis majeurs qui doivent guider les orientations de la Politique Foncière Agricole du Mali. Il s'agit essentiellement de :

- ☞ Défi N°1 : Comment assurer une bonne gouvernance foncière à travers la mise en place d'une administration foncière cohérente, des voies de recours du citoyen lambda, la prise en compte des principes de la transparence, de la responsabilité...?
- ☞ Défi N°2 : Comment assurer une sécurisation foncière des exploitations familiales en priorité, des communautés rurales et des entreprises agricoles

sans pour autant compromettre l'accès des générations futures au patrimoine foncier ?

- ☞ Défi N°3 : Comment favoriser des investissements dans les exploitations familiales et les entreprises agricoles pour assurer une bonne performance du secteur Agricole sans compromettre l'accès des groupes marginalisés et défavorisés aux ressources foncières comme premier facteur de production ?
- ☞ Défi N°4 : Comment assurer une gestion durable du foncier et des ressources naturelles dans un contexte de diversité des pratiques en matière d'utilisation des ressources foncières par les différents corps de métiers de la profession agricole ?
- ☞ Défi N°5 : Comment s'y prendre pour avoir un aménagement du territoire cohérent qui prend en compte la spécificité des pratiques agro-sylvo-pastorales des différents acteurs et les perceptions des différents détenteurs du pouvoir sur le foncier en milieu rural qui est plus large que le foncier agricole ?
- ☞ Défi N°6 : Comment assurer un renforcement des capacités des différents acteurs de la gestion du patrimoine foncier pour qu'ils puissent pleinement jouer leurs rôles en amont et en aval du processus d'accès et de sécurisation des exploitations familiales par rapport aux terres agricoles, pastorales, halieutiques/sylvicoles et forestières ?

Ces défis constituent la trame de fond de la politique foncière et leur prise en compte permettra de mieux répondre aux attentes des utilisateurs du foncier agricole.



III. ORIENTATIONS

3.1. vision de la pfa

La vision de la politique foncière trouve ses fondements dans la LOA elle-même. En effet, cette Loi d'Orientation Agricole met en perspective dans son volet sur le foncier un certain nombre de préoccupations majeures et de valeurs de référence.

La problématique de l'accès équitable et sécurisé à la terre de tous les utilisateurs du foncier avec la primauté accordée aux exploitations familiales est exprimée sans ambages et sans ambiguïté. Ainsi aux termes de l'article 75 de la LOA : « **la politique foncière a pour objet la sécurisation des exploitations familiales et des exploitants Agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources** ».

La sécurisation désigne, au sens juridique, la sauvegarde de droits acquis, la reconnaissance par le droit objectif (lois et règlements) de différents droits subjectifs détenus par les individus ou les groupes sociaux. En matière foncière, il désigne un processus de reconnaissance, d'affirmation et de protection des droits d'accès, d'extraction, de gestion, d'exclusion ou d'aliénation, de propriété ou d'usage de la terre et des ressources naturelles renouvelables qu'elle supporte.

Les dispositions foncières de la LOA ainsi que les recommandations des Etats Généraux du Foncier indiquent des pistes pertinentes pour la sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs. Il s'agit d'assurer une jouissance paisible des droits fonciers des exploitations familiales en réduisant de manière substantielle les conflits qui se multiplient désormais autour du foncier du fait que la terre prend de plus en plus de la valeur. Considérée comme une marchandise, source de richesse, la terre fait l'objet d'une compétition de plus en plus aigüe entre les différents acteurs, dans un contexte de pression démographique, de changement climatique et partant de raréfaction de la ressource.

Il apparaît dans la loi comme un fil d'Ariane que l'agriculture, considérée comme ferment de la croissance économique, se fonde sur les exploitations familiales en vue d'assurer la souveraineté/sécurité alimentaire dans une perspective de développement durable.

La loi fait également référence à nombre de valeurs dans lesquelles le peuple malien se reconnaît et auxquelles il est jalousement attaché. Au nombre de ces valeurs énoncées dans la LOA, on trouve entre autres :

- ✓ La solidarité,
- ✓ L'équité,
- ✓ La cohésion,
- ✓ La recherche de la paix ce qui implique la recherche et la résolution pacifique des conflits,
- ✓ La responsabilisation de tous les acteurs.



Partant de ces éléments basiques de la conception du développement de l'Agriculture articulé aux valeurs de référence, la vision de la politique foncière se donne à voir comme suit :

« Le foncier est un patrimoine commun de la nation dont l'Etat et les autres détenteurs du pouvoir foncier assurent un accès équitable et sécurisé à l'ensemble des exploitations familiales en priorité et aux autres utilisateurs, dans une perspective de développement durable pour bâtir un pays

émergent, fort de son secteur Agricole assurant la souveraineté/sécurité alimentaire et fortement attaché aux valeurs de paix, de solidarité et de cohésion sociale. »

3.2. LES PRINCIPES DIRECTEURS ET LES VALEURS DE REFERENCES DE LA PFA

Ils découlent directement de la LOA ainsi que d'autres analyses faites et sont :

1^{er} : L'Équité entre toutes et tous sans distinction discriminatoire liée au sexe, à l'origine, au statut, au rôle ou au type de profession Agricole exercée.

2^{ème} : La **Solidarité** entre régions et territoires socio-économiques, entre les riches et les pauvres, entre les groupes socioculturels, entre les villes et les campagnes, entre les producteurs et les consommateurs, entre les hommes et les femmes, entre les jeunes et les adultes etc. Cette forme de solidarité, ciment de la société malienne doit se manifester en toute circonstance pour assurer un accès durable aux ressources foncières pour les exploitations familiales en priorité et les entreprises agricoles prioritairement vers la production de biens et de services au profit des populations maliennes.

3^{ème} : La **Différenciation** (prise en compte de la Diversité des acteurs, des zones agro écologiques) : ce principe de valeur est basé sur le fait de la reconnaissance de la diversité agro-écologique du Mali, de la diversité socioculturelle, de la diversité des modes d'accès et de sécurisation foncières, de la diversité des métiers Agricoles (y compris le pastoralisme, la production végétale, la pêche, la foresterie) et de la diversité des modes et systèmes de production. Cette reconnaissance doit s'accompagner de la mise en place de dispositifs différenciés mais cohérents pour assurer un accès équitable au patrimoine foncier agricole.

4^{ème} : Le **Respect de valeurs, des us et coutumes** : le Mali est un pays qui a une très riche culture avec une diversité de valeurs, d'us et de coutumes. Ceci nécessite une prise en compte des valeurs fondamentales qui n'entravent pas l'exercice des droits de toutes les maliennes et de tous les maliens qui ont fait le choix de s'investir dans la profession Agricole.

5^{ème} : La **Cohésion** : le Mali est un et indivisible dans la diversité. La cohésion sociale doit être maintenue malgré la reconnaissance de cette diversité. Ce principe doit orienter toutes les actions sur le foncier pour éviter de provoquer des replis identitaires liés à l'origine géographique, à la religion, au groupe socioculturel, au sexe ou à la génération.

6^{ème} : La **Responsabilisation** : le foncier fait appel à la responsabilité de différents acteurs centraux, déconcentrés ou décentralisés. Chaque niveau assumera ses responsabilités avec des droits et des devoirs. Chaque portion de responsabilité sera accompagnée par les moyens de son exercice en cohérence

avec les actions des autres acteurs. La synergie d'actions n'exclura donc pas la responsabilité individuelle et la responsabilité collective à assumer.

7^{ème} : La Progressivité : ce principe permettra de prendre en compte les avancées à faire pour faire disparaître le principe de la domanialité dans la gestion du foncier au Mali tout en prenant en compte le rôle de régulation sociale, de contrôle de légalité et de légitimité ainsi que l'arbitrage souvent nécessaire de l'Etat. Ce principe ne peut disparaître que si le cadre institutionnel mis en place sied à une gestion transparente du patrimoine foncier par les autres acteurs.

8^{ème} : La bonne gouvernance : la transparence dans l'utilisation des ressources financières et foncières dévient une valeur importante au Mali et la crise que le pays constitue une base de réflexion importante pour utiliser cette valeur comme une unité de mesure de la mise ne œuvre de la PFA.

Ces huit (8) principes de valeurs constitueront les éléments d'évaluation de base de toutes les actions sur le foncier agricole au Mali. Ils feront l'objet d'évaluation périodique pour mesurer leur prise en compte de façon systématique.

IV. OBJECTIFS

4.1. Objectif général

L'objectif général de la PFA du Mali est : ***Assurer l'accès équitable de tous les producteurs maliens (hommes et femmes) et des autres utilisateurs aux terres agricoles aménagées bien gérées et sécurisées dans un environnement de bonne gouvernance foncière afin de favoriser des investissements publics, communautaires, individuels et privés maîtrisés susceptibles de rendre les différentes formes d'exploitation plus performantes et viables dans une perspective de souveraineté alimentaire durable.***

4.2. Objectifs spécifiques

Les sept (7) objectifs spécifiques sont :

Objectif N°1 : Assurer un accès équitable des exploitations familiales et des entreprises agricoles aux ressources foncières du Mali en évitant des spéculations foncières préjudiciables à la cohésion sociale et à l'économie nationale.

Objectif N°2 : Favoriser la sécurisation foncière des exploitations familiales en priorité et des entreprises agricoles pour permettre aux générations actuelles de produire de façon durable sans compromettre l'avenir des générations futures. Il s'agit d'assurer la régulation des options de cessibilité et de transmissibilité des terres selon le principe d'équité entre tous les producteurs et toutes les productrices notamment les groupes marginalisés.

Objectif N° 3 : Créer les conditions favorisant des investissements publics en priorité, des investissements individuels privés et communautaires dans les

exploitations familiales en priorité et des entreprises agricoles pour assurer la souveraineté alimentaire et créer de la richesse nationale.

Objectif N°4 : Créer une plus grande synergie d'actions entre les acteurs du foncier agricole pour assurer une cohérence nationale dans les modes d'accès et de sécurisation du foncier.

Objectif N° 5 : Renforcer les capacités des différents acteurs du foncier à jouer pleinement leurs rôles et en assumant les fonctions qui leur sont dévolues de façon professionnelle et en se basant sur les principes et les valeurs de référence de la PFA.

Objectif N° 6 : Identifier et extraire du domaine privé de l'Etat les terres légitimement détenues par les autres acteurs. Il s'agit de repenser et de supprimer de façon progressive le principe de la domanialité pour sécuriser les autres acteurs du foncier agricole (les collectivités, les collectifs familiaux, les particuliers...) tout en conférant à l'état le rôle régalien et de contrôle de la légalité et de la légitimité des actes fonciers.

Objectif N° 7 : Partager les informations pertinentes sur le foncier agro-sylvo-pastoral avec les populations à la base en mettant en place des outils et des mécanismes de communication appropriés utilisant les langues locales comme véhicules essentiels de l'apprentissage collectif sur le foncier.

V. STRATEGIES

5.1 STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la PFA reposera sur un dispositif institutionnel structuré autour de :

- Un comité de pilotage multi-acteurs pour assurer le contrôle de qualité du processus d'élaboration, qui se base sur un dialogue politique pluri-acteurs, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la PFA. Ce comité de pilotage sera intégré en partie ou en totalité dans l'observatoire après l'adoption de la PFA.
- Un observatoire national sur le foncier agricole avec une caractérisation très claire des exploitations familiales et l'identification de référentiels nécessaires à la valorisation de l'observatoire.
- Des commissions foncières régionales au niveau de toutes les régions regroupant toutes les familles d'acteurs du foncier au niveau de la région;
- Des commissions foncières de cercle réunissant toutes les familles d'acteurs du foncier au niveau du cercle ;

- Des commissions foncières communales regroupant toutes les familles d'acteurs du foncier au niveau de la commune ;
- Des commissions foncières villageoises ou de hameau regroupant tous les acteurs fonciers dans les villages ou les hameaux.

La coordination de la mise en œuvre sera assurée par le Secrétariat Permanent de la LOA sous le contrôle du Ministère de l'agriculture et du comité de pilotage regroupant les différents ministères en charge des questions foncières, de la société civile globale, de la profession Agricole, des institutions de recherche et du secteur privé national.



Un cadre de concertation sera mis en place comme espace de partage regroupant toutes les parties prenantes y compris les PTF. Ce cadre permettra de partager les expériences et de faire

des recommandations pour le comité de pilotage.

A l'issue de la validation de la PFA et de l'élaboration de la Loi Foncière, un plan d'actions est élaboré pour assurer l'opérationnalisation des orientations prises. Ce plan d'actions est soutenu par des indicateurs de suivi et des référentiels de base pour mieux mesurer la progression. Le comité de pilotage se réunit de façon périodique pour faire le point de l'état d'avancement mais aussi la programmation avec les équipes techniques.

Les institutions et organisations suivantes seront impliquées dans la mise en œuvre de la PFA/Mai :

- L'Assemblée Nationale
- Les secteurs en lien avec les questions foncières agricoles (agriculture, élevage, pêche, environnement, cadastre, promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, justice, économie et finances, Administration Territoriale et Collectivités Locales...)
- Le Haut Conseil des Collectivités ;
- Le Conseil Economique, Social et Culturel
- Le Secrétariat Permanent de la LOA
- Le comité de pilotage (de façon temporaire)
- L'observatoire du foncier
- Les commissions foncières (régions, cercles, communes, villages et inter-villages...)
- Les Partenaires Techniques et Financiers
- Les institutions d'intégration régionale (CEDEAO, UEMOA, CILSS, Liptako Gourma, OMVS etc.)
- La profession agricole et ses organisations (APCAM, CNOP et leurs démembrements)

- Les Organisations de la Société Civile (OSC) : organisations de femmes, organisations de jeunes, ONG, organisations de propriétaires fonciers traditionnels, syndicats
- Autres acteurs selon les spécificités des zones socio-foncières

Tous ces acteurs vont interagir à différents moments de la vie de la PFA pour assurer une réelle transparence et une cohérence d'ensemble au processus.

5.2. Rôles des différentes institutions et organisations

- ➔ **L'Assemblée Nationale** : Légiférer autour des points qui feront l'objet de consensus et qui seront intégrés dans la Loi Foncière. Elle sera chargée aussi de siéger autour des demandes de cession de terres agricoles dépassant le seuil à définir dans le document de la loi foncière agricole afin de rendre plus transparente les transactions et éviter les spéculations de plusieurs ordres.
- ➔ **Le Conseil Economique, Social et Culturel** : Il donnera des avis actualisés sur les perceptions de la population en lien avec les questions agricoles et participera à donner des avis éclairés aux différents décideurs nationaux et locaux ;
- ➔ **Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales** : il participera à la mise en œuvre de la PFA en donnant des avis pertinents concernant les collectivités territoriales sur la gestion du foncier agricole. Son rôle est consultatif et les représentants participeront aux orientations données dans le cadre de l'Observatoire du foncier agricole.
- ➔ **Les Ministères en charge des questions foncières agricoles** (Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Ministère chargé des domaines de l'Etat, Ministère de la Justice, Ministère de l'environnement, Ministère de l'Economie et des finances...) Ils joueront un rôle régalien pour assurer un accès équitable aux ressources foncières et pour éviter les spéculations foncières.
- ➔ **Le SP/LOA** : Il assure la coordination globale de la politique et assure une cohérence avec la LOA et ses dispositifs de mise en œuvre. Il pilote l'élaboration participative du plan d'actions et gère la partie opérationnelle et technique de la mise en œuvre du plan d'actions de la PFA.
- ➔ **Le comité de pilotage** : il assure la supervision du processus d'élaboration et de validation de la PFA et supervise les travaux à réaliser dans le cadre de la mise en œuvre. Il travaille en étroite collaboration avec le SP/LOA. Son rôle se limitera à la supervision de l'élaboration de la PFA. Il pourra se poursuivre en l'intégrant par la suite dans le dispositif de l'observatoire du foncier agricole.
- ➔ **L'observatoire National du foncier agricole** : Composé de représentants de toutes les groupes d'acteurs du foncier agricole, son mandat consistera à

suivre (i) la mise en œuvre du plan d'actions dans une perspective d'évaluation/adaptation de la Politique Foncière agricole dans un horizon de dix (10) ans et (ii) l'évolution des questions foncières agricoles pour orienter les décisions politiques et publiques. Ces attributions pourront être élargies selon les zones pour prendre en compte certaines spécificités. Il assure aussi la supervision de l'évaluation du patrimoine foncier dans des territoires donnés ou dans l'ensemble du pays. Il s'agit de jouer un rôle d'observateur des politiques et des pratiques qui auraient fait l'objet de consensus national afin d'aider à la décision.

- **Les commissions foncières** (régions, cercles, communes, villages...) : elles joueront de plus en plus des rôles importants en termes de régulations sociales à différents niveaux avec une composition équilibrée. Il s'agit notamment de : la constatation des droits des différents acteurs, aider à prendre des décisions plus légitimes susceptibles de préserver les intérêts de l'ensemble des acteurs, de délivrer des certificats de détention coutumière, de constater et enregistrer les transactions foncières de différentes natures, de participer à la prévention des conflits fonciers qui peuvent émerger dans différents zones agro-écologiques etc..
- **Les PTF** : Ils assureront le partage d'expériences avec les autres acteurs, l'appui technique en cas **de besoins et de demande** et le soutien financier pour la mise en œuvre des activités.
- **Les institutions d'intégration régionale (CEDEAO, UEMOA, CILSS, Liptako Gourma, OMVS etc.)** : contribueront au partage des expériences sur les négociations des instruments d'intégration régionale et la mise en cohérence de la PFA avec les politiques régionales et panafricaines.
- **La profession agricole et ses organisations** : Elle assurera la représentation pertinente des producteurs et des productrices dans les différents organes et espaces et assureront le contrôle de qualité des décisions prises. Elle veillera à la transparence des opérations en étroite collaboration avec les autres acteurs de la société civile.
- **Les Organisations de la Société Civile (OSC)** (organisations de femmes, organisations de jeunes, ONG..) : Elles veillent à la transparence dans les actions entreprises, assurent des appuis techniques en cas de besoin et participent au financement de certaines activités selon les moyens disponibles. Elles participent au suivi et à l'évaluation des activités du plan d'actions et sont parties prenantes de l'observatoire.

VI. ACTIONS A REALISER

Les actions à réaliser sont structurées autour des axes opérationnels majeurs qui se déclinent comme suit :

6.1. GARANTIR ET PROTEGER LES DROITS LEGITIMES DES EXPLOITATIONS FAMILIALES EN PRIORITE ET DES AUTRES UTILISATEURS SUR LES TERRES ET LES RESSOURCES NATURELLES

Justification et actions à mener



La Loi d'Orientation Agricole (LOA) est aujourd'hui le texte de référence pour l'ensemble des questions Agricoles et péri-Agricoles. Elle a été conçue comme un instrument fédérateur et de promotion de l'ensemble des initiatives touchant aux domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la foresterie. Sur cette base, elle a pour objet de « promouvoir une Agriculture durable, moderne et compétitive reposant, prioritairement sur les exploitations familiales Agricoles reconnues, sécurisées, à travers la valorisation maximale du potentiel agro-écologique et des savoir-faire Agricoles du pays et la création d'un environnement propice au développement d'un secteur Agricole structuré » (art. 3).

Comme il apparait clairement, la LOA a fait le choix d'une politique agricole basée sur l'exploitation familiale en vue d'assurer la souveraineté alimentaire, l'épanouissement des paysannes et des paysans du Mali.

La question foncière est un pendant important de la LOA. En effet la terre est le premier capital en vue de la production agricole. Les exploitations familiales doivent pouvoir disposer de manière sécurisée de ce capital extrêmement crucial. C'est pourquoi, la LOA prévoit l'élaboration d'une loi sur le foncier Agricole qui aura pour but d'assurer la sécurisation foncière des exploitations familiales en priorité, de lutter contre la spéculation. Ce faisant, elle apporte des éléments novateurs significatifs dans le dispositif juridique encadrant le foncier. Il convient aussi de signaler que la LOA accorde une attention particulière à l'accès à la terre des femmes, des jeunes et des autres groupes vulnérables comme les personnes handicapées, auxquels des préférences sont accordées dans l'attribution des parcelles au niveau des zones aménagées.

Les reconnaissances des droits légitimes des exploitations familiales, des entreprises agricoles et des autres acteurs notamment des femmes et groupes vulnérables, implique et entraîne logiquement une altération de la domanialité. En effet, à côté de l'Etat existe désormais d'autres acteurs que sont : les collectivités territoriales, les particuliers ou groupes de particuliers.

La LOA consacre aussi une approche fondée sur la cohabitation entre l'exploitation agricole familiale appelée à être modernisée, et l'entreprise agricole. Dans cette perspective, les entreprises agricoles doivent être également sécurisées dans leur accès à la terre. Un enjeu fort de la politique foncière est de poser les bases d'une



telle cohabitation, que tous les acteurs souhaite apaisée et qui doit donc être régulée. En effet, il convient de créer les garde-fous pour éviter les spéculations foncières qui ont cours actuellement à la faveur de la marchandisation de la terre et des marchés fonciers émergents, toute chose qui pose une hypothèque sur l'avenir des générations futures.

Sur cette base, les actions à mener sont :

- ❖ *Mettre en place les mécanismes de reconnaissance des droits des exploitations familiales agricoles, pastorales, forestières et halieutiques, socle de la politique agricole* : cette action consiste à mettre en place un dispositif de constatation et de sécurisation de l'ensemble des droits fonciers légitimement détenus par les différents acteurs. Une étude sera menée pour identifier les meilleures options des constatations, identifier les acteurs capables de réaliser les travaux de constatation et proposer un plan d'actions des constatations et des mesures correctives pour une mise en œuvre des actions. La Loi Foncière qui sera élaborée après l'adoption de la PFA permettra d'avoir les données juridiques nécessaires pour élaborer ce plan d'actions et d'identifier les types de documents juridiques à mettre en valeur pour donner une plus grande légalité aux droits légitimement détenus par les différents acteurs. Pour ce qui concerne la sécurisation, la priorité sera accordée aux droits fonciers collectifs pour leur donner une valeur juridique. Par rapport à l'entreprise agricole privée, l'option qui sera privilégiée est l'octroi de droits fonciers délégués sécurisé avec les collectivités territoriales et les commissions foncières comme garants des transactions qui doivent respecter les clauses de la LOA et celles prévues par la PFA destinées à encadrer et réguler les marchés fonciers. Les mécanismes de constatation et de sécurisation foncière se feront au niveau communal pour les mettre en cohérence avec le dispositif administratif et l'organisation des commissions foncières. Une interaction forte sera faite avec le niveau local (village) qui détient la mémoire sur les propriétés foncières notamment collectives. Après les constatations et en fonction des différents types de droits fonciers, des certificats fonciers, des contrats-type de transactions foncières ou d'autres outils seront délivrés pour sécuriser les utilisateurs sur les terres mais aussi leur permettre de façon collective de mener des opérations d'investissement sans pour autant compromettre leur sécurisation.

- ❖ *Définir de façon systématique les différents types de domaines fonciers en identifiant et en reconnaissant les droits fonciers de l'Etat et des collectivités territoriales de façon spécifique, il s'agira entre autres : (1) identifier toutes les terres du domaine public de l'Etat et des collectivités locales, (2) recenser les terres aménagées par l'Etat et les immatriculer en son nom, (3) extraire les terres détenues légitimement par des groupes sociaux ou des particuliers du domaine privé de l'Etat. Ce travail d'identification des différents types de domaines se fera sous l'égide des commissions foncières et sera suivi par l'observatoire du foncier pour assurer une meilleure transparence et une légitimité/légalité du processus. Il s'agira aussi de procéder à la relecture des textes législatifs et réglementaires pour supprimer le principe de la domanialité sur les terres sur lesquelles s'exercent des droits détenus coutumièrement par des groupes ou des particuliers ou relevant des règles du droit écrit⁵.*
- ❖ *Identifier et reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter villageoises sur les ressources de leurs terroirs notamment la terre : le travail d'identification des différents types de domaines doit permettre de mieux valoriser les espaces sociaux, administratifs et politiques que sont les collectivités territoriales notamment les communes et les inter-communes. Il s'agit dès lors de proposer des mécanismes de gestion déléguée des ressources qui sont sur le territoire communal conformément aux dispositions en vigueur dans les textes relatifs à la décentralisation. Chaque commune développe un processus participatif pour identifier les espaces sur lesquels la gestion sera déléguée au niveau villageois ou inter-villageois. Au terme de cette action, la commune adoptera un texte pour valider les résultats de ce processus. Ce texte sera consacré à cette fin pour indiquer la maîtrise d'ouvrage des différentes collectivités et communautés villageoises par rapport à la gestion des ressources sur le territoire communal ou intercommunal. Les mécanismes de transfert des ressources seront aussi définis pour faciliter la mise en œuvre.*
- ❖ *Identifier et reconnaître les droits des entreprises agricoles et assurer leur encadrement : il s'agit de procéder à une identification des terres légalement et/ou légitimement détenues par les entreprises agricoles et de mettre en place des dispositifs qui les sécurisent. Il s'agit notamment de donner des certificats fonciers individuels, des baux emphytéotiques ou des contrats-types qui font clairement ressortir les conditions de cessibilité et de transmissibilité. Pour éviter le phénomène des concentrations foncières, toute transaction foncière menée par une entreprise doit avoir un accord préalable de la commission foncière.*
- ❖ *Identifier et reconnaître les droits fonciers des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables : il s'agit de façon concrète de recenser les terres*

⁵ Art. 28, ordonnance n° 00-027

légitimement détenues par les femmes, les jeunes et les personnes handicapées et de matérialiser ces droits par des documents juridiques appropriés notamment les certificats fonciers collectifs ou les certificats fonciers individuels dans les zones aménagées. Conformément aux dispositions de la LOA, il s'agit de mettre en place, de suivre et d'évaluer périodiquement de façon concrète le dispositif pour octroyer au minimum 10% des terres aménagées aux groupes vulnérables que sont les femmes, les jeunes et les personnes handicapées.

- ❖ *Réguler et encadrer les marchés fonciers* : la mise en œuvre de la PFA permettra de mettre en place les outils juridiques d'encadrement des transactions foncières en fonction des types de domaines. Les questions de la cessibilité et de la transmissibilité seront assorties de conditions et de critères de base définis de façon participative à l'échelle des communes et du principe de la cohésion nationale. Les commissions foncières et les collectivités territoriales seront avec l'Etat les acteurs majeurs de cet encadrement. Leurs rôles spécifiques seront déterminés par les textes de régulation. En termes de processus, il s'agira d'organiser des consultations des populations pour rendre plus transparente les transactions et d'exiger en plus un accord de la commission foncière pour les transactions effectuées par les entreprises agricoles, de faire des publicités foncières pour mieux informer et sensibiliser tous les acteurs, de mettre en place et de rendre opérationnels et transparents des mécanismes de dédommagement des populations, de mettre en place des mécanismes pour éviter les ventes de détresse de différentes natures.
- ❖ *Mettre en place une procédure obligatoire de conciliation des conflits fonciers* : Il s'agit de valoriser au niveau village et inter-villages les méthodes et techniques traditionnelles de conciliation des conflits par les autorités coutumières. Tous les différends passeront par cette phase de conciliation qui sera matérialisée par un procès verbal de conciliation ou de non conciliation.
- ❖ *Mettre en place des tribunaux fonciers et les faire animer par des juges spécialisés sur les questions juridiques et judiciaires liés au foncier* : de tels tribunaux doivent aider à dissuader les spéculateurs de tout genre de plus en plus actifs dans les transactions financières au Mali. Il est dès lors important de former et/ou recycler tous les acteurs qui seront potentiellement en charge des dossiers liés au foncier.

6.2. Promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales et décentralisées de gestion foncière

Justification et actions à réaliser

La décentralisation constitue une des orientations majeures de la Troisième République du Mali. Elle est fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'Etat à des collectivités dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion. La décentralisation vise, entre autres, à améliorer l'action administrative et impulser le développement local.

Depuis 1993, la République du Mali a adopté une série de lois en vue de rendre effectif le processus de la décentralisation. Il s'agit de la loi portant principes de la libre administration des collectivités territoriales en 1993, du code des collectivités territoriales en 1995, celle portant création des communes en 1996 et les premières élections communales générales en 1999.

Le transfert des compétences et des ressources notamment domaniales et foncières, constitue un des enjeux majeurs du processus de décentralisation. Ainsi la loi N° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales précise en son article 1^{er} que ce domaine comprend un domaine public et un domaine privé. Les collectivités territoriales se voient investies de prérogatives dans la gestion de ces divers domaines.

Les collectivités territoriales offrent également l'opportunité pour que soient prises en compte les spécificités régionales et les zones agro-foncières ou agro écologiques. Ces espaces publics locaux de proximité se prêtent aussi à une implication des autorités coutumières. Ainsi l'on peut aboutir à une clarification des règles locales qui seront un compromis dynamique entre les us et coutumes, les pratiques locales et les dispositions législatives et réglementaires, consacré au travers de conventions locales. Les actions à mener sont :

- *Mettre en place des institutions locales légitimes de gestion foncière (les commissions foncières) au niveau des collectivités territoriales (communes, cercles et régions) : un projet test de mise en place des commissions foncières est en cours dans la région de Sikasso. Il s'agit de façon pratique de capitaliser cette expérience afin d'en tirer les leçons. Les résultats obtenus permettront de généraliser la mise en place des commissions foncières qui auront comme rôles entre autres : de constater les droits des différents acteurs, d'aider à prendre des décisions plus légitimes susceptibles de préserver les intérêts de l'ensemble des acteurs, de délivrer des certificats fonciers, de constater et enregistrer les transactions foncières de différentes natures, de participer à la prévention des conflits fonciers qui peuvent émerger dans différents zones agro-écologiques etc..Les moyens seront mis en œuvre pour former les membres des différentes commissions pour les rendre opérationnelles et évaluer leur travail.*
- *Impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale : une analyse des besoins en formation et en information sera faite dans toutes les*

zones socio foncières pour déterminer les axes d'appui et de sensibilisation des autorités coutumières afin qu'elles soient mieux outillées pour faire partie des dispositifs de gestion foncière notamment les commissions foncières.

- *Clarifier les règles locales de gestion foncière aux niveaux village et hameau, communal et intercommunal et à travers les conventions locales* : les conventions locales sont de plus en plus fréquentes au Mali. Un travail de cadrage de ces ententes entre différentes communes doit être fait pour mieux s'assurer de la cohérence avec les dispositions en vigueur. La mise en place des commissions foncières qui seront de nouveaux acteurs doit être prise en compte dans la signature des conventions locales. Les relations entre le niveau village et le niveau communal doivent être mieux cadrées dans une approche de subsidiarité. Les représentants de l'Etat ainsi que les commissions foncières doivent être impliqués dans la validation des conventions après sa signature par les responsables communaux. Un travail de préparation pour mieux clarifier les rôles et pour permettre à chaque acteur de jouer son rôle doit être réalisé au cours de la mise en œuvre de la PFA.

6.3. Mettre en place un cadre cohérent de gestion du foncier au plan national prenant en compte la décentralisation

Justification et actions à mener

La question de la gouvernance est indubitablement au cœur de la politique foncière et pose principalement trois types de problèmes liés aux règles, aux structures et aux procédures. La gouvernance foncière doit être entendue comme l'ensemble des processus par lesquels les décisions relatives à l'accès à la terre et à son utilisation sont prises, comment ces décisions sont mises en œuvre en conciliant les différents intérêts confrontés et en gérant les conflits. Dans ce cadre, on ne peut séparer, le processus de reconnaissance et de gestion des droits fonciers du respect des droits civiques, politiques, humains et de la citoyenneté.

La mise en œuvre effective de la gouvernance foncière dépend de la volonté politique, administrative et institutionnelle de traiter de manière juste et équitable les citoyens en matière foncière. La question de la gestion foncière doit être envisagée au triple plan juridique, institutionnel et procédural.

Sur ces aspects, l'étude du cadre législatif et réglementaire pointe un certain nombre de problèmes que sont :

- L'absence de synergie entre les structures intervenant dans la gestion foncière ;
- L'inachèvement juridique et institutionnel ;
- L'inadéquation des mécanismes de formalisation des droits fonciers et de la confection du cadastre ;
- L'imprécision et l'ambiguïté des textes ;
- Etc.

La mise en œuvre heureuse de la politique foncière dépend dans une large mesure des structures locales régionales et nationales. Ces structures doivent opérer de manière transparente, responsable et efficace. Pour ce faire, il importe qu'elles soient articulées de manière harmonieuse et cohérente avec des mandats respectivement clarifiés. Avec le processus de décentralisation, la dévolution de la prise de décision aux collectivités territoriales, aux communautés locales et autres acteurs, les ressources foncières présentent plus de chance d'être utilisées de manière productive et dans la durabilité.

Les actions à mener sont :

- ⌚ Mettre en place et faire fonctionner des commissions foncières au niveau des villages et des hameaux ;
- ⌚ Mettre en place et faire fonctionner des commissions au niveau des communes ;
- ⌚ Mettre en place et faire fonctionner des commissions foncières au niveau des cercles ;
- ⌚ Mettre en place et faire fonctionner des commissions foncières au niveau des régions ;
- ⌚ Mettre en place des institutions de gestion foncière au niveau national (observatoire du foncier rural)

La mise en place des différentes institutions de gestion foncière aux différents niveaux doit faire l'objet d'un consensus et d'une responsabilisation de tous les acteurs du foncier. Pour assurer la légitimité et la légalité de ces institutions, un processus de consultations ouvertes sera mis en place sous la co-supervision des collectivités territoriales et des représentants de l'Etat. La mise en place et le fonctionnement sont réalisés selon la procédure suivante : l'identification des acteurs, la mise à niveau des acteurs, la négociation des règles de fonctionnement, la mise en place des commissions, la formation technique des membres, l'élaboration d'un programme de travail, la mise en œuvre et le suivi des dossiers, le suivi et l'évaluation périodique des tâches. En fonction du niveau considéré et des zones socio foncières, des spécificités seront prises en compte tout en gardant les règles de base de la mise en place et du fonctionnement. Son rôle de l'observatoire est d'assurer le suivi de la politique et de pratiques foncières dans le pays.

Les rôles de ces commissions vont suivre le principe de subsidiarité. Les travaux de constatation et de délivrance des certificats vont être réalisés par les commissions communales. Les commissions au niveau des cercles s'occuperont des questions qui dépassent le niveau des communes et les commissions régionales auront la charge de s'occuper des questions qui dépassent le niveau cercle.

6.4. Renforcer l'aménagement de l'espace territorial et la gestion des ressources naturelles

Justification et actions à mener

L'aménagement du territoire vise la conservation et la mise en valeur du patrimoine national, le développement des infrastructures et la création des équipements destinées à favoriser le développement économique. La LOA met l'accent sur une stratégie d'aménagement, privilégie la gestion durable des ressources dont la terre en tenant compte des réalités des différentes zones agro-écologique du pays dans le sens de la responsabilisation effective des Collectivités Territoriales, des exploitations familiales et de leurs organisations. C'est dans ce cadre qu'il est prévu l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire dont les schémas d'aménagement agricole sont parties intégrantes.

En effet, au-delà de l'Agriculture (production végétales, animales/pastorales, forestières et de pêche), la terre continue d'être un facteur important dans l'économie malienne à travers sa contribution à d'autres secteurs. La question foncière est donc foncièrement marquée par sa transversalité à travers les liens entre la terre et les ressources naturelles qu'elle supporte. C'est pourquoi la question de l'aménagement est une dimension importante de la LOA ainsi que de la politique foncière.

- ❖ Elaborer le schéma d'aménagement agricole d'intérêt national : la mise en œuvre de la politique foncière doit permettre d'accélérer le processus d'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire. Cette action passera par la capitalisation des différentes études déjà entreprises dans le pays ou dans des régions spécifiques, la mise en place d'une équipe technique de suivi et d'orientation du processus d'élaboration du schéma national d'aménagement, la réalisation du schéma national. Le suivi et l'évaluation du processus sera fait par l'observatoire du foncier agricole en collaboration avec le SP/LOA.
- ❖ Mettre en place des dispositifs et des mécanismes de bonne gestion des périmètres aménagés : une étude sera menée pour capitaliser les expériences de gestion des périmètres aménagés pour différents usages (production végétale, animale/pastorale, forestière, halieutique). Cette étude permettra de faire des propositions qui feront l'objet d'une consultation entre les différents acteurs pour proposer des mécanismes cohérents mais diversifiés des différents types d'aménagements. Ce document servira de guide pour gérer les différents périmètres mis en valeur dans le cadre de la production agricole, sylvicole, halieutique, forestière et pastorale.
- ❖ Mettre en place des dispositifs et des mécanismes de bonne gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles : une étude sera menée pour rendre plus opérationnels les textes relatifs à la gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Les travaux à réaliser seront partagés pour assurer leur légitimation par les

différents acteurs et un plan de communication sera élaboré et mis en œuvre pour mieux responsabiliser les différents acteurs.

- ❖ Mettre en place et assurer le suivi des mesures spécifiques de gestion des espaces pastoraux par l'observatoire: les espaces pastoraux sont confrontés de nos jours à des conflits. La mise en œuvre de la PFA permettra de mettre en place un dispositif spécifique opérationnel de suivi des mesures de gestion de ces espaces pastoraux. Une base de données sur les indicateurs de suivi sera élaborée pour assurer l'évaluation des impacts et pour prévenir les conflits éventuels entre les utilisateurs des espaces.
- ❖ Mettre en place et assurer le suivi des mesures spécifiques de gestion des espaces halieutiques : à l'instar des espaces pastoraux, un dispositif fonctionnel sous la forme d'un comité de suivi et d'évaluation à l'intérieur de l'observatoire sera mis en place pour le suivi des mesures de gestion des espaces halieutiques/sylvicoles. Une base de données sera réalisée et utilisée pour assurer une meilleure gestion de ces espaces.
- ❖ Elaborer un système d'information foncière : La mise en œuvre de la PFA est une opportunité pour élaborer un système d'information sur le foncier qui fera le point sur les espaces de production et qui fournira des informations spécifiques sur l'ensemble du patrimoine foncier agricole en vue d'assurer une transparence dans sa gestion. Ce système d'information s'appuiera sur des outils tels que le Système d'Information Géographique (SIG) et d'autres outils de diagnostic pour avoir des données précises en temps réel en vue de favoriser l'accès et la sécurisation foncière. Le mode de gestion du système ainsi que sa forme feront l'objet d'une étude spécifique par des spécialistes. Un centre de ressources sera mis en place pour donner des informations et pour assurer la communication sur les ressources foncières agricoles avec différents acteurs. Différents outils de communication tels que les radios communautaires, les sketches, des bandes dessinées etc.... seront mis à contribution. Pour mener cette action de façon pertinente, l'Institut National Géographique (ING) jouera un rôle de premier plan dans l'amélioration du système d'information sur le foncier. Des moyens seront mis à la disposition de cet institut pour jouer pleinement ce rôle fondamental dans le dispositif à mettre en place.

6.5. Renforcer les capacités des services de l'état, des collectivités territoriales, de la société civile et du secteur privé en matière de gestion foncière

Justification et actions à mener

Le monopole de l'Etat sur la gestion de la terre a été identifié comme une des contraintes majeures de la question foncière en Afrique et le Mali ne fait pas exception à cette réalité. La reconnaissance d'autres acteurs et usagers du foncier aux côtés de l'Etat tend comme le souligne la LOA à lever cette contrainte.

Désormais, à côté de l'Etat, existent des Collectivités Territoriales, les personnes ou groupes de personnes de droit privé. Nonobstant cette avancée majeure, il est entendu que l'Etat demeure le garant de la gestion rationnelle du foncier en vue d'un accès équitable de tous les usagers et de manière singulière les exploitations familiales. Pour mener à bien cette mission régaliennne, l'Etat doit se doter non seulement des structures cohérente de gestion du foncier mais également disposer des compétences nécessaires pour la conduite de politique foncière. C'est pourquoi, la question du renforcement de capacité des services techniques de l'Etat dans la gestion du foncier apparaît comme un impératif.

Les autres acteurs devant de plus en plus prendre une place importante dans la gestion du patrimoine foncier, il apparaît plus que nécessaire de les renforcer afin que chaque partie prenante puisse connaître ses droits et ses devoirs, les limites de son pouvoir et les interrelations avec les autres acteurs. Ils doivent en outre connaître et maîtriser les instruments de différentes natures qui régissent le fonctionnement et la gestion du patrimoine foncier national, régional, du cercle et des communes.

La consolidation des capacités est un impératif à prendre en compte. Les actions suivantes seront donc menées dans le cadre de la mise en œuvre de la politique foncière :

- ❖ Former et sensibiliser les différents acteurs pertinents des services techniques de l'Etat, des collectivités territoriales, de la Société Civile et du secteur privé sur les modes de gestion du foncier, ses enjeux et les modes de régulation : de façon pratique, une identification et une analyse des besoins en formation et en informations seront réalisées sur l'ensemble du territoire national sur les questions foncières. Les résultats des travaux de cette étude nationale permettront d'élaborer une stratégie nationale et un plan de formation des acteurs du foncier à différents niveaux. Le plan de formation permettra de s'assurer que dans chaque commune du Mali, un spécialiste des questions foncières agricoles existe et contribue à l'animation des échanges entre les acteurs réunis au sein des commissions foncières. Le plan de formation sera mis en œuvre avec des spécialistes pour opérationnaliser le dispositif de formation. Au niveau national, un pool multidisciplinaire sera formé sur les questions foncières pour avoir une dizaine de cadres hautement qualifiés pour accompagner la mise en œuvre de la PFA et le suivi de la Loi Foncière Agricole (LFA).
- ❖ Promouvoir les fonctions de suivi évaluation indépendante en matière foncière, par la restructuration et la redynamisation de l'observatoire national du foncier agricole : une base de données sur les indicateurs sera élaborée après l'identification du dispositif et des mécanismes de suivi des questions foncières. L'observatoire aura la responsabilité de faire fonctionner le dispositif et de rendre compte de façon périodique aux différents acteurs du foncier agricole.

VII. MOYENS A METTRE EN ŒUVRE

7.1. Mécanisme de financement

Le financement de la PFA reposera sur une approche multi-acteurs sous la responsabilité du gouvernement du Mali à travers des personnes mandatées pour assumer des tâches. L'Etat malien sera le premier contributeur au financement global de la politique qui est un outil de souveraineté nationale. Il suscitera l'intérêt des PTF qui doivent s'engager à long termes pour accompagner la mise en œuvre des activités du plan d'actions afin d'atteindre les résultats escomptés.

En fonction des zones stratégiques, des appuis adaptés peuvent être faits par certains PTF aux commissions foncières décentralisées. De telles décisions seront partagées au préalable avec les autres contributeurs.

Tous les financements acquis seront notifiés à l'ensemble des acteurs pour en assurer le suivi dans une logique de transparence. Ils seront dans un budget unique même si les actions à entreprendre sont de différentes natures.

Des comptes-rendus réguliers sont faits pour assurer un meilleur suivi et une meilleure évaluation.

7.2. Moyens a mettre en œuvre

Les moyens à mettre en œuvre seront structurés autour des coûts relatifs à la mise en place et au fonctionnement du dispositif de gestion de la PFA, les des charges relatives à la réalisation des actions identifiées. Les coûts des différentes études et les actions de formation des acteurs.

VIII. SUIVI-EVALUATION

Le suivi comme l'évaluation doivent être considérés comme des moments importants de réflexion conjointe dans la vie de la Politique Foncière Agricole du Mali ou plus largement du partenariat développé de la LOA. L'enjeu essentiel du suivi comme de l'évaluation devrait être de faire en sorte de responsabiliser le plus possible les principaux acteurs (acteurs de première ligne mais aussi tous les autres bénéficiaires) par rapport à l'intervention de manière à ce qu'ils s'approprient complètement des résultats, les objectifs, les activités, les indicateurs des actions en lien avec le plan d'actions de la PFA et qu'ils « s'autonomisent », qu'ils puissent disposer de l'ensemble des conditions et capacités pour réinventer le dispositif, l'organisation.

L'intérêt du dispositif de suivi-évaluation va étroitement dépendre de la logique avec laquelle il est conçu. Cette influence s'exercera sur la nature des informations recherchées autant que sur les modalités de participation des premiers concernés et de responsabilisation aux résultats/impacts.

La structure en charge de la mise en œuvre de la politique travaillera avec la logique de responsabilisation conjointe. Le résultat ultime ou l'impact est considéré ici de manière souple et est relatif à tous les changements subjectivement

importants. La différence avec l'acceptation classique de l'impact est de taille. Il s'agit non plus de considérer les résultats (en termes de changements) ou les effets à long terme du cadre logique (lesquels ne sont pas identifiables avant un certain temps), mais tous les changements dans les façons dont les différents groupes perçoivent la PFA, s'y investissent et modifient le cas échéant leur manière de collaborer et de travailler en commun.

Il reste encore à utiliser les éléments de compréhension pour faciliter la négociation entre partenaires, entre acteurs et les populations notamment la profession agricole. Entre la connaissance et la décision, entre le contenu d'une politique et d'une loi et leurs mises en œuvre, il y a le jeu des acteurs, les rapports de force, les intérêts, les « histoires » qui toujours s'interposent.

Le dispositif mis en place pour la gestion du plan d'action de la PFA partira de la base de données sur les indicateurs pour faire la mise en lien des différentes composantes mais aussi pour construire des relations plus justes entre les différents acteurs intervenant.

L'accent sera mis sur la vulgarisation et la communication pour mieux partager la PFA et ses différents outils de mise en œuvre. La communication privilégiera les canaux les mieux utilisés par les populations pour assurer un accès équitable à l'information par toutes et par tous.

A la lumière du développement qui précède, le comité de pilotage en charge de la mise en œuvre de la politique accordera une attention particulière à l'utilisation efficiente des ressources et à la bonne marche de l'appui à travers le suivi et l'évaluation. Les activités seront suffisamment documentées, évaluées à travers un suivi régulier et capitalisées en vue de leur reproduction dans un cadre plus large. Ce volet prendra une place importante dans toutes les activités qui seront menées. Au plan programmatique, ce suivi aboutira à l'élaboration des rapports périodiques sur les états d'avancement de la mise en œuvre de la politique et son lien avec la Loi foncière dont l'élaboration commencera dans la foulée de l'adoption de la PFA.

Pour le suivi financier et comptable, il est à souligner que les responsables nationaux veilleront à ce que les différents rapports financiers requis soient préparés à temps conformément aux procédures en vigueur et suivant les règles des différents PTF impliqués dans la mise en œuvre de cette politique.

Afin de permettre au Gouvernement et aux PTF d'assurer un suivi et un contrôle de qualité, les équipes en charge de la gestion administrative produiront, de façon régulière, des rapports d'avancement (narratifs et financiers) sur la base du plan de travail dûment approuvé. Il s'agira notamment :

- des rapports trimestriels de suivi et d'avancement ;
- de la revue à mi-parcours pour apprécier les avancés et les difficultés dans la réalisation des activités prévues ;
- des rapports de visites périodiques sur le terrain ;
- des évaluations d'effets prévues dans le plan de suivi évaluation ;

- le comité de pilotage, de coordination et de gestion du plan d'actions de la PFA et les PTF définiront les règles de préparation de façon concertée, de la première revue annuelle qui sera effectuée au cours du quatrième trimestre de l'année de démarrage des activités, en vue de mesurer le niveau d'atteinte des objectifs, de tirer les enseignements et de reprogrammer les produits et les activités de la prochaine année. En plus, un audit opérationnel et financier annuel permettra de contrôler et de certifier toutes les opérations techniques et financières effectuées dans le compte de la mise en œuvre de ce projet.

Pour ce qui concerne la capitalisation des acquis du plan d'actions, un exercice sera conduit par l'équipe du SP/LOA pour tirer les leçons en vue de d'enrichir les processus futurs. Ce travail fera l'objet d'élaboration de termes de références pour faciliter le processus. Les différentes conclusions seront consignées dans un rapport de capitalisation qui sera partagé avec les différents acteurs avant sa diffusion.

Risques à considérer et mesures d'atténuation

Les risques majeurs auxquels la PFA/Mali peut faire face sont entre autres :

- ☞ **Des risques politiques** : il s'agit éventuellement d'une remise en cause de la PFA/Mali par les autorités avec les élections périodiques en initiant d'autres priorités autour du foncier au Mali. Un tel risque peut entraver la bonne dynamique actuelle. Pour le prendre en charge, il est important d'achever le processus de validation de la politique avant la fin du mandat actuel du Président de la République. Il est aussi important d'avoir une plus grande légitimité pouvant dissuader de remettre en cause les acquis. Une large participation de l'ensemble des maliennes et des maliens est dès lors indispensable.
- ☞ **Des risques liés au financement** : Le désintérêt des PTF pour soutenir la mise en œuvre de la PFA peut affaiblir le dispositif et compromettre l'atteinte des objectifs. La faiblesse du financement du plan d'actions est un risque réel à prendre en compte. Pour éviter un tel risque, l'Etat doit le financer à hauteur de souhait pour attirer le groupe des PTF à s'y engager. Le dispositif mis en place doit être aussi transparent que possible et assumer la redevabilité pour donner une assurance aux PTF.
- ☞ **Les risques sociaux** : Le caractère très sensible de la question foncière peut amener certains acteurs à résister contre les changements structurels qui seront induits par la PFA. Pour minimiser ce risque, le processus doit être le plus ouvert possible dans la formulation mais pendant l'étape des consultations nationales. Ces actions coûtent de l'argent et il faut se donner les moyens de rassurer l'ensemble des acteurs notamment le pouvoir coutumier, les élus locaux et l'Etat central car certains perdront une partie de leur pouvoir.

La coexistence entre les différents groupes socioprofessionnels notamment les éleveurs et les agriculteurs peut être menacée si des mesures idoines ne sont pas prises pour bien informer toutes les couches socioprofessionnelles.

- ☞ **Les risques liés à l'insécurité résiduelle dans certaines zones socio-foncières** : avec la grande crise multidimensionnelle que le Mali a connue, il est très important de prendre des mesures adéquates pour gérer la question de l'insécurité résiduelle pouvant compromettre la mise en œuvre de la PFA. Le plan d'action prendra en compte des mesures anti-aléatoires pour minimiser les risques liés à cette situation intervenue dans l'histoire lointaine mais aussi récente du pays.
- ☞ **Les risques liés aux changements climatiques (risques environnementaux)** : ces risques peuvent rendre difficilement « vivables » certaines zones à cause du phénomène des changements climatiques poussant des populations agricoles, pastorales, de pêcheurs et de forestiers à se concentrer dans des zones très réduites créant des conflits difficiles à gérer autour des ressources naturelles.
- ☞ **Les risques liés à la production minière notamment artisanale mais aussi industrielle** : avec les différentes mines ouvertes dans la très grande majorité des régions, les terres agricoles se trouvent confrontées à des concurrences difficiles à gérer mais aussi il existe de plus en plus le risque de vider les milieux ruraux de la main d'œuvre agricole nécessaire pour l'exploitation des terres agricoles à multiple usages. Ce risque déjà perceptible dans le pays mérite d'être pris en charge dans le plan d'actions de la PFA.

IX. CONCLUSION

Le présent document constitue la Politique sur le Foncier Agricole (PFA). Il sera soutenu par un plan d'actions cohérent prenant en compte l'ensemble des actions identifiées en évaluant leurs coûts et en les programmant dans un calendrier de mise en œuvre très clair.

Une loi foncière viendra compléter le dispositif en donnant les éléments juridiques et judiciaires liés à la gestion du foncier agricole au Mali. Ce document qui est une disposition de la LOA à mettre en œuvre donnera tous les détails nécessaires pour réguler le domaine.