

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL

SECRETARIAT GENERAL

REPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple-Un But-Une Foi

POLITIQUE FONCIERE AGRICOLE DU MALI (PFA)

SOMMAIRE

I.	Contexte	4
II.	Justification	5
III.	Orientations	17
IV.	Objectifs	19
V.	Stratégies	20
VI.	Actions à réaliser	22
VII.	Moyens de mise en œuvre	29
VIII.	suivi et évaluation	29

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BAD	:	Banque Africaine de Développement
CEA	:	Commission Economique pour 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
MIS	:	Ministère de l'intérieur et de la sécurité
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	:	Politique Nationale Genre
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
APCAM	:	Assemblée Permanent des Chambres d'Agriculture du Mali
CSA	:	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
FNAA	:	Fonds National d'Appui à l'Agriculture
CSCR	:	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
GDT	:	Gestion Durable des Terres
GDTE	:	Gestion Durable des Terres et de l'Eau
GIRE	:	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
IER	:	Institut d'Economie Rural
PDA	:	Politique Développement Agricole
PIB	:	Produit Intérieur Brut
ON	:	Office du Niger
PDDAA	:	Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine
OPA	:	Organisation Professionnelle Agricole
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
EAF	:	Exploitations Agricoles Familiales
EA	:	Exploitations Agricoles
CT	:	Collectivité Territoriale
ORFAO	:	Observatoire Régional du Foncier en Afrique Occidental
ECOWAP	:	Regional Agricultural Policy For West Africa
PAU	:	Politique Agricole de l'UEMOA
PFA	:	Politique Foncière Agricole

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 familial. Ils mettent ensemble leurs moyens en termes de savoirs, ressources financières et matérielles pour produire et satisfaire en priorité aux besoins du ménage et de ses membres et aussi 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'exclut pas les ventes du surplus pour satisfaire à d'autres besoins des membres. L'exploitation Agricole familiale est différente de l'entreprise Agricole qui est 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).

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 réserves forestières. 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 comptait 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 sur le foncier Agricole** pouvant constituer un atout pour les exploitations familiales et les autres utilisateurs du patrimoine foncier national.

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

La politique foncière Agricole a pour but de faire face aux enjeux et défis majeurs tels que :

- la pression anthropique sur les ressources naturelles, la vulnérabilité environnementale et la multiplication des conflits ;
- l'émergence d'un marché foncier et l'acquisition de terres de grande envergure ;
- le processus de décentralisation ;
- la dynamique d'accélération du processus d'intégration régionale et sous-régionale ;
- la bonne gouvernance foncière à travers la mise en place d'une administration foncière cohérente ;
- la sécurisation foncière des exploitations Agricoles ;

¹A : il s'agit de l'ensemble des activités agro-sylvo-pastorales incluant la production Agricole (végétale), l'élevage, la pêche, la foresterie.

- la sécurisation des investissements dans les exploitations Agricoles ;
- la gestion durable du foncier et des ressources naturelles dans un contexte de diversité des pratiques ;
- l'aménagement du territoire cohérent prenant en compte la spécificité des pratiques agro sylvo pastorales des différents acteurs ;
- le renforcement des capacités des différents acteurs de la gestion du patrimoine foncier.

La politique foncière Agricole complète les dispositions du Code domanial et foncier en matière de gestion du foncier rural à travers des outils appropriés qui contribuent à la sécurisation des droits fonciers individuels et collectifs, des transactions foncières et le développement, la promotion des institutions décentralisées de gestion foncière.

Ce document 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.

Une loi sur le foncier Agricole viendra compléter le dispositif en donnant des éléments juridiques liés à la gestion du foncier Agricole en République du Mali.

II. JUSTIFICATION

II.1. Fondements de la politique foncière Agricole du Mali

II.1.1. Fondement juridique

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

- **la Constitution du Mali du 25 février 1992** qui consacre de façon 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 ;
- **Convention Africaine sur la conservation de la Nature et des Ressources Naturelles du 11 juillet 2003 à Maputo ;**
- **la Loi N°02-006 du 31 janvier 2002 portant code de l'eau ;**
- **la Loi N°93-008 du 15 février 1993 déterminant les principes de la libre administration des collectivités territoriales** et la **Loi N°2012 -007 du 07 février 2012 portant code des collectivités territoriales** qui organisent la structure administrative du Mali et consacrent les collectivités territoriales à différents niveaux. Les transferts de compétences à ces entités décentralisées nécessitent la réorganisation du dispositif de gestion du foncier Agricole pour assurer la cohabitation entre les différents usagers du foncier ;
- **la Loi N°06-045 du 05 septembre 2006 portant Loi d'Orientation Agricole (LOA)**, 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 vulnérables. En outre, la LOA prône l'aménagement des zones dégradées mais aussi l'organisation d'une meilleure gestion des terres aménagées. En plus des dispositions concernant les questions foncières et leurs implications pour l'atteinte de la souveraineté alimentaire à travers l'amélioration de la performance des exploitations Agricoles familiales et de leurs organisations, la LOA préconise l'élaboration d'une Loi foncière. Les autorités maliennes ont opté pour l'élaboration d'une politique foncière Agricole comme socle de la législation foncière Agricole ;

- **l'Ordonnance N°00-27 du 22 mars 2002 portant Code Domanial et Foncier modifié, ratifié par la Loi N°02-008 du 12 février 2002 ;**
- **la Loi N°95-032 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pisciculture ;**
- **la Loi N°91-47 du 23 février 1991 relative à la Protection de l'Environnement et du Cadre de Vie**, reconnaît la diversité des zones agro-écologiques du Mali et la nécessité d'avoir des approches différenciées mais cohérentes pour un développement harmonieux et durable du pays ;
- **la Loi N°01-004 du 27 février 2001 portant Charte Pastorale en République du Mali**, constitue un autre instrument juridique qui régle 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 socio-professionnels notamment les agriculteurs et les éleveurs de différents modes de production ;
- **la Loi N°95-004 du 18 janvier 1995** fixant les conditions de gestion des ressources forestières 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.
- **la Loi N° 02-006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'Eau** est un autre instrument juridique qui régle 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 national à usage agro-sylvo-pastoral et forestier.

II.1.2. Fondement socioculturel et organisationnel

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

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 au foncier et la sécurisation des exploitations Agricoles.

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, 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 à travers ses services techniques 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 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 ;

- les collectivités territoriales qui ont des vocations d'octroyer des terres à usage d'habitation exclusivement mais aussi de la collecte des frais d'acquisition des terres urbaines. Elles ont été des sources majeures de différents litiges fonciers que le pays connaît. 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/halieuques 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 surgi 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.

II.1.3. Fondement Politique

- **la Politique Nationale de Pêche adoptée le 04 janvier 2012** (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 à la production des poissons et autres produits de pêche au Mali ;
- **la Politique Nationale Genre adoptée le 20 novembre 2010** du Mali (PNG/Mali) a, 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 ;
- Au niveau régional de la CEDEAO, les directives volontaires pour la gestion du foncier qui sont 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.

- 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 politiques 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.

L'élaboration de la Politique Foncière Agricole du Mali en prélude à la loi sur le foncier 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.

II.1.4. Fondement économique

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.

II.2. Etat des lieux

L'analyse de la situation actuelle du foncier Agricole malien nécessite une description du cadre physique et socio-culturel 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.

II.2.1. Cadre physique et environnement socio-culturel

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 ethno-culturelle.

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.

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

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 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 inter-ethnique 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 inter-communautaires 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, etc.

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 le non respect des règlements de gestion coutumière des ressources. Dans les cas spécifiques des régions naturelles du Delta Central du Niger 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 de vie sédentaire ou nomade. De façon générale, dans ces zones, les peulhs cohabitent avec les populations sédentaires sonrhâï 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.

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, Minianka, Senoufo, Mossi) sur le Plateau de Koutiala, (les Soninké,

Bambara, Maure) dans les régions de Guidimakan et de la Falémé, et (les Bambara, Marka, Bozo, Somono, Sonraï, 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 de culture notamment les mares et autres points d'eau.

Ainsi 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.

II.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.

II.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 centrés autour du Code Domanial et Foncier³ (CDF) renforcé aujourd'hui par la Loi d'Orientation Agricole quant au foncier rural.

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

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.

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 non formalisés.

La LOA prévoit un chapitre entier consacré aux dispositions foncières dont l'opérationnalisation contribue à apporter des solutions aux différents problèmes qui minent le secteur du développement rural telles que l'insécurité des droits fonciers Agricoles, la fréquence des conflits fonciers et la spéculation foncière Agricole. L'absence d'outils appropriés de sécurisation des droits et transactions fonciers dans le code domanial et foncier constitue un vide juridique dont la présente politique foncière Agricole se propose de résoudre en apportant des solutions adaptées de gestion foncière dans le secteur Agricole. Ce faisant, elle apporte des éléments novateurs significatifs dans le dispositif juridique encadrant le foncier Agricole. 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 Agricoles familiales qui sont désormais intégrées dans la stratégie de développement Agricole du pays sans que l'on ne se 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.).

II.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.

II.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.).

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 (Articles 43 et 44)⁴.

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.

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.

II.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 aux plans : international, sous-régional, national et local, entraînant une accélération du processus de transformation des dynamiques foncières.

II.3.1 La pression anthropique sur les ressources naturelles, la vulnérabilité environnementale et la multiplication des conflits fonciers

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-fonciers.

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 1.078.624 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 810. 265 ha en quatre ans. (Source : enquête Agricole de Conjoncture).

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 rendement, 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 agro-pastorales, les enjeux sont liés à la mise en place d'un système d'exploitation plus équitable avec l'accès de toutes les couches socio-professionnelles 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 Agricoles familiales.

II.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.

II.3.2.1. L'émergence d'un marché foncier local

✓ *Un phénomène marginal mais qui prend 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.

La ruée vers les terres péri-urbaines 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.

II.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.

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.

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 Agricoles 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.

II.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 III^{ème} 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.

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 le 1^{er} 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 Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) en octobre 2004 et la Direction Nationale de la Conservation et de la Nature (DNCN) en février 2005.

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.

II.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 en 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.

II.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 Agricole 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, etc. ?
- 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 Agricole 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 :

Les orientations de la PFA définissent les directions dans lesquelles doit être déployées l'action publique pour apporter des réponses appropriées aux problèmes foncières des acteurs ruraux.

Pour ce faire et au regard des objectifs visés, la PFA s'appuie sur cinq (5) orientations stratégiques majeures. Chaque orientation stratégique est déclinée en axes d'intervention sur la base desquels les plans et programmes d'actions seront déclinés.

Les cinq orientations stratégiques ci-après sont retenues :

- 1- garantir et protéger les droits légitimes des exploitations familiales en priorité et des autres utilisateurs sur les terres et les ressources naturelles ;**
- 2- promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales et décentralisées de gestion foncière ;**

- 3- **mettre en place un cadre cohérent de gestion du foncier au plan national prenant en compte la décentralisation;**
- 4- **renforcer l'aménagement de l'espace territorial et la gestion des ressources naturelles ;**
- 5- **renforcer les capacités des services de l'Etat, des Collectivités Territoriales, de la société civile et du secteur privé en matière de gestion foncière.**

III.1. Vision de la Politique Foncière Agricole

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

La Loi d'Orientation Agricole fait également référence à un nombre de principes dans lesquels le peuple malien se reconnaît et auxquelles il est jalousement attaché. Au nombre de ces valeurs énoncées, 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 de base de la conception du développement de l'Agriculture articulé aux valeurs de référence, la vision de la politique foncière Agricole est la suivante : « **le foncier Agricole est un patrimoine 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.** »

III.2. Les principes directeurs de la Politique Foncière Agricole

Ils sont au nombre de huit (8) :

- 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 socio-culturelle, 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 des 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 socio-culturel, 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 traverse constitue une base de réflexion importante pour utiliser cette valeur comme une unité de mesure de la mise en œuvre de la PFA.

Ces principes directeurs 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

IV.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 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.*

IV.2. Objectifs spécifiques

Les sept (7) objectifs spécifiques sont :

- objectif N°1 : assurer un accès équitable des exploitations Agricoles 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 Agricoles 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 Agricoles 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 sécuriser les terres légitimement détenues par les autres acteurs, tout en conférant à l'Etat 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. Principes de mise en œuvre effective de la PFA

5.1.1 Articulation avec le processus de décentralisation

La mise en œuvre de la politique foncière Agricole reposera sur une stratégie d'articulation avec le processus en cours de décentralisation. Dans ce sens, le dispositif de mise en œuvre de la PFA sera fondé principalement sur le cadre institutionnel et territorial des communes rurales, la synergie sera recherchée entre politiques, actions de sécurisation foncière des acteurs locaux et développement sur la complémentarité entre les communes rurales et les institutions locales de gestion foncière. Cette complémentarité sera réalisée notamment à travers le contenu opérationnel donné aux principes de participation et de responsabilisation des acteurs à la base.

5.1.2. Différenciation, équilibre et progressivité dans la mise en œuvre de la PFA

La mise en œuvre de la PFA prendra en considération la variabilité des contextes et enjeux locaux et la diversité des acteurs concernés (publics et privés, individuels et collectifs). En particulier, l'offre de service public de sécurisation foncière Agricole sera adaptée aux besoins réels des acteurs sur le terrain. De même, l'accès au foncier Agricole sera favorisé en tenant compte du nécessaire équilibre entre les différents intérêts légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux.

La mise en œuvre de la PFA nécessitera la mobilisation de moyens importants. Il n'est pas nécessaire d'attendre que l'ensemble de ces moyens soit réuni avant d'engager la mise en œuvre. La stratégie de mise en œuvre reposera sur la progressivité, en ajustant les actions initiées aux moyens financiers et techniques disponibles. De même, la mise en œuvre de la PFA tiendra compte du facteur temps, indispensable pour s'assurer de l'appropriation du processus par les populations rurales, garantir leur implication effective et assurer la légitimité des institutions locales de gestion foncière rurale.

5.1.3. Conformité avec les textes en vigueur

La mise en œuvre de la politique foncière Agricole doit reposer sur l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire adapté et efficace de gestion foncière Agricole. En vue d'être reconnues et validées, les activités de sécurisation foncière Agricole devront se conformer aux dispositions de la loi sur le foncier Agricole et du code domanial et foncier considéré comme texte de base de la gestion du foncier au Mali.

L'administration veillera tout particulièrement à l'effectivité des textes fonciers, tout en faisant preuve de la flexibilité et du discernement nécessaire en relation avec la complexité de la situation en milieu rural. Des dispositions spécifiques seront prises pour rendre possible un suivi-évaluation indépendant par des organisations de la société civile.

5.2. Elaboration d'un plan d'action de mise en œuvre de la PFA

Le gouvernement veillera à l'élaboration d'un plan pour la mise en œuvre effective de la PFA. Ce plan sera élaboré de manière participative à travers la consultation de l'ensemble des acteurs concernés. Il devra définir les principales actions à réaliser, déterminer le calendrier indicatif d'exécution et préciser les responsabilités institutionnelles engagées. Il sera complété par l'évaluation budgétaire de la mise en œuvre de la politique.

Le plan d'action devra également comprendre les indicateurs de suivi et d'évaluation de la PFA. Les critères qui serviront de guide pour l'élaboration des indicateurs concerneront aussi bien les terres Agricoles que les ressources communes. Il s'agira notamment de :

- l'accès à la terre ;
- la garantie ou la sécurité dans l'utilisation des terres et des ressources naturelles ;
- la gestion efficace des conflits fonciers.

Le suivi des indicateurs se fera à travers :

- celui des performances qui s'attachera à vérifier la qualité des services de sécurisation foncière offerts ;
- celui des impacts, qui vérifiera les effets sur les acteurs.

Le plan d'action de la PFA constituera pour le gouvernement à la fois un tableau de bord de la mise en œuvre de la PFA et un instrument de mobilisation de l'ensemble des partenaires, qu'il s'agisse de la société civile ou des partenaires de coopération. Le gouvernement inscrira au budget de l'Etat, les ressources qui seront affectées annuellement à la mise en œuvre effective de la PFA. En outre, les actions ci-après sont à prendre en considération dans l'élaboration du plan de la PFA :

5.2.1. Information, sensibilisation, formation

La mise en œuvre avec succès de la PFA suppose que d'une part, les institutions en charge disposent des compétences et moyens nécessaires, et que d'autre part, il y ait une adhésion des acteurs ruraux aux objectifs et orientations de la PFA. Il est nécessaire que les actions suivantes soient développées :

- diffusion large de la PFA auprès des administrations, des collectivités locales, de la société civile et des partenaires au développement ;
- campagnes d'information, de sensibilisation et de vulgarisation de la PFA auprès des producteurs ruraux dans leur diversité, adaptation des outils et supports de communication (écrit, audio, audio-visuels) aux publics ;
- élaboration de programmes appropriés de renforcement des capacités et de formation des institutions locales et nationales chargées de la mise en œuvre de la politique et de la législation foncière.

5.2.2. Elaboration participative et concertée d'une loi sur le foncier Agricole

Pour être effectivement mises en œuvre, les orientations consensuelles de la PFA devront être d'abord traduites dans une législation sur le foncier Agricole. Une telle législation doit être élaborée de manière participative, en prolongeant le processus de dialogue politique qui a présidé à l'élaboration de la PFA. Elle doit inclure l'adaptation des outils de sécurisation foncière ainsi que la réduction des coûts et la simplification des procédures, en relation avec la situation socio-économique de pauvreté des populations rurales.

V. ACTIONS A REALISER :

- ***Garantir et protéger les droits légitimes des exploitations Agricoles familiales en priorité et des autres utilisateurs sur les terres et les ressources naturelles.***

La garantie et la protection des droits fonciers des exploitations Agricoles et de l'ensemble des acteurs ruraux seront obtenues à travers la réalisation des huit (8) axes d'interventions ci-après :

- 1- *mettre en place les mécanismes de reconnaissance des droits des exploitations Agricoles familiales, pastorales, forestières et halieutiques, socle de la politique Agricole ;*
- 2- *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 ;*
- 3- *identifier et reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter-villageoises sur les ressources de leurs terroirs notamment la terre ;*
- 4- *identifier et reconnaître les droits des entreprises Agricoles et assurer leur encadrement ;*
- 5- *identifier et reconnaître les droits fonciers des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables ;*
- 6- *réguler et encadrer les marchés fonciers ;*
- 7- *mettre en place une procédure obligatoire de conciliation des conflits fonciers ;*
- 8- *mettre en place des tribunaux fonciers et les faire animer par des juges spécialisés sur les questions juridiques et judiciaires liés au foncier.*

AXE 1 : *mettre en place les mécanismes de reconnaissance des droits des exploitations Agricoles familiales, pastorales, forestières et halieutiques, socle de la politique Agricole.*

Cet axe 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 sur le foncier Agricole qui sera élaborée après l'adoption de la PFA permettra d'avoir les données juridiques nécessaires pour élaborer le 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 sécurisés 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.

AXE 2 : 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'agit 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 écrit.

AXE 3 : 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 inter-communal. Les mécanismes de transfert des ressources seront aussi définis pour faciliter la mise en œuvre.

AXE 4 : 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.

AXE 5 : identifier et reconnaître les droits fonciers des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables

Il s'agit de façon concrète de recenser les terres 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.

AXE 6 : 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 transparentes 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 ;

AXE 7 : 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 ;

AXE 8 : 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.

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

La promotion et l'accompagnement du développement d'institutions locales et décentralisées se feront à travers les axes ci-après :

- 1- *mettre en place des institutions locales légitimes de gestion foncière (les commissions foncières) au niveau des collectivités territoriales (communes, cercles et régions) ;*
- 2- *impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale ;*

3- *clarifier les règles locales de gestion foncière aux niveaux village et hameau, communal et intercommunal et à travers les conventions locales.*

AXE 1 : 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 différentes 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.

AXE 2 : 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 ;

AXE 3 : 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.

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

La politique foncière Agricole sera mise en œuvre de manière décentralisée à travers la réalisation des axes ci-après :

- 1- *mettre en place et faire fonctionner des commissions foncières au niveau des villages et des hameaux ;*
- 2- *mettre en place et faire fonctionner des commissions au niveau des communes ;*
- 3- *mettre en place et faire fonctionner des commissions foncières au niveau des cercles ;*
- 4- *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.

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

Le renforcement de l'aménagement de l'espace territorial et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles résulteront de la réalisation des axes ci-après :

- 1- Elaborer le schéma d'aménagement Agricole d'intérêt national ;
- 2- Mettre en place des dispositifs et des mécanismes de bonne gestion des périmètres aménagés ;
- 3- Mettre en place des dispositifs et des mécanismes de bonne gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles ;
- 4- Mettre en place et assurer le suivi des mesures spécifiques de gestion des espaces pastoraux par l'observatoire ;
- 5- Mettre en place et assurer le suivi des mesures spécifiques de gestion des espaces halieutiques ;
- 6- Elaborer un système d'information foncière.

AXE 1 : Elaborer le schéma d'aménagement Agricole d'intérêt national

La mise en œuvre de la politique foncière Agricole 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 Secrétariat Permanent de la LOA.

AXE 2 : 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.

AXE 3 : 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.

AXE 4 : 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.

AXE 5 : Mettre en place et assurer le suivi des mesures spécifiques de gestion des espaces halieutique

A 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.

AXE 6 : 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 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.

- ***Renforcer les capacités des services de l'Etat, des Collectivités Territoriales, de la société civile et du secteur privé en matière de gestion foncière.***

De manière générale, les capacités des services de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile en matière foncière seront renforcées à travers les axes ci-après :

- 1- *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,*

- 2- *promouvoir les fonctions de suivi évaluation indépendante en matière foncière, par la restructuration et la redynamisation de l'observatoire national du foncier Agricole,*

AXE 1 : 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) ;

AXE 2 : 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.

VI. MOYENS DE MISE EN ŒUVRE

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.

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 charges relatives à la réalisation des actions identifiées. Les coûts des différentes études et les actions de formation des acteurs.

VII. SUIVI ET EVALUATION

Le suivi évaluation prendra en compte la capitalisation des informations disponibles au niveau des projets, programmes des départements ministériels impliqués dans la gestion du foncier Agricole. Il consistera en outre, en la définition d'indicateurs clés et les données à collecter, la constitution d'une base de données ainsi que la définition d'une structure de suivi évaluation.

Le suivi et l'évaluation de la politique foncière Agricole se feront à travers :

- les institutions et mécanismes organisationnels prévus pour orienter, suivre et évaluer les résultats de la PFA ;
- un système d'information et de suivi performant (données désagrégées par indicateurs) ;
- un système de planification et de rapportage basé sur l'obligation de résultats et l'imputabilité du gouvernement et des partenaires envers la PFA ;
- des évaluations externes sur la progression et la mesure des résultats de la PFA.

Le suivi global de la démarche et des résultats de la PFA sera exercé par le Conseil Supérieur de l'Agriculture et le comité exécutif national.

La PFA fera l'objet d'une évaluation externe sur une base quinquennale.

Entre-temps, les progrès et les résultats intermédiaires de la politique seront évalués, puisque les plans d'actions qui en découlent feront aussi l'objet d'une évaluation à mi-parcours et de fin de parcours. Il en sera de même pour les programmes stratégiques des plans d'intervention des organisations de la société civile.

Les rapports d'évaluation externes seront soumis à l'examen du comité exécutif national présidé par le Premier ministre, puis à l'approbation du Conseil supérieur de l'Agriculture présidé par son excellence Monsieur le Président de la République, chef de l'Etat. Le conseil veillera à la mise en application des recommandations qui en découleront.

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.

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, un exercice sera conduit par l'équipe du Secrétariat Permanent de la LOA pour tirer les leçons en vue 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.