

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE**

**SECRETARIAT GENERAL**

Secrétariat Permanent du Comité Exécutif  
du Conseil Supérieur de l'Agriculture

*PROPOSITION D'UNE*

**FEUILLE DE ROUTE  
POUR LA MISE EN ŒUVRE  
DU VOLET FONCIER DE LA LOA**

Juillet 2007

Proposition élaborée par le Hub Rural



Vincent BASSERIE  
Hubert M. G. OUEDRAOGO

## SOMMAIRE

<b>I.-</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>I.-1.-</b>	<b>Une demande d'appui du Ministère de l'Agriculture.....</b>	<b>3</b>
<b>I.-2.-</b>	<b>La LOA, cadre d'une réforme agricole de grande ampleur .....</b>	<b>3</b>
<b>I.-3.-</b>	<b>Les dispositions foncières de la LOA .....</b>	<b>4</b>
I.-3.-1.-	Place du foncier dans le développement agricole .....	4
I.-3.-2.-	La politique et la loi foncières agricoles comme outils de développement agricole.....	4
I.-3.-3.-	L'inventaire des us et coutumes.....	5
I.-3.-4.-	Les commissions foncières .....	5
I.-3.-5.-	Autres questions foncières traitées par la LOA .....	6
<b>II.-</b>	<b>LES FONDEMENTS DE LA DEMARCHE PROPOSEE.....</b>	<b>8</b>
<b>II.-1.-</b>	<b>Un avantage incomparable : une volonté partagée .....</b>	<b>8</b>
<b>II.-2.-</b>	<b>Un constat majeur : les concertations sur le foncier demeurent de la plus grande actualité ..</b>	<b>9</b>
II.-2.-1.-	L'absence d'un état des lieux général, objectif et consensuel.....	9
II.-2.-2.-	La faible lisibilité de la législation actuelle .....	10
II.-2.-3.-	Nombre d'options restent à définir.....	11
<b>II.-3.-</b>	<b>Une priorité : la politique et la loi foncières agricoles.....</b>	<b>13</b>
<b>II.-4.-</b>	<b>Les principales conditions de réussite : aspects méthodologiques .....</b>	<b>14</b>
II.-4.-1.-	Garantir les concertations internes aux groupes d'acteurs .....	14
II.-4.-2.-	Favoriser la libre expression de tous les groupes d'acteurs.....	14
II.-4.-3.-	Mettre en place une instance tripartite de pilotage. ....	15
II.-4.-4.-	Préparation d'un plan de communication. ....	15
<b>III.-</b>	<b>UNE PHASE PREPARATOIRE : POSER LA PROBLEMATIQUE .....</b>	<b>16</b>
<b>III.-1.-</b>	<b>Un bilan objectif de la situation et des enjeux fonciers au Mali.....</b>	<b>16</b>
<b>III.-2.-</b>	<b>Une étude critique du cadre législatif en vigueur .....</b>	<b>17</b>
<b>IV.-</b>	<b>LA PHASE CENTRALE : LE DIALOGUE DE POLITIQUE FONCIERE .....</b>	<b>18</b>
<b>IV.-1.-</b>	<b>Elaboration d'un document de politique foncière agricole.....</b>	<b>18</b>
<b>IV.-2.-</b>	<b>Mise en débat dans les zones agro-socio-foncières .....</b>	<b>19</b>
<b>IV.-3.-</b>	<b>Intégration des résultats au sein du document de politique foncière.....</b>	<b>21</b>
<b>IV.-4.-</b>	<b>Organisation des Etats Généraux du foncier agricole .....</b>	<b>21</b>
<b>V.-</b>	<b>LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE AGRICOLE ...</b>	<b>23</b>
<b>V.-1.-</b>	<b>L'élaboration de la loi foncière agricole .....</b>	<b>23</b>
<b>V.-2.-</b>	<b>La mise en cohérence du cadre législatif sectoriel .....</b>	<b>23</b>
<b>V.-3.-</b>	<b>La conception et mise en œuvre du programme foncier agricole. ....</b>	<b>23</b>
	<b>ANNEXE 1 : Vue synoptique de la feuille de route et chronogramme prévisionnel</b>	<b>25</b>
	<b>ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées lors de la mission à Bamako (03 au 13 juin 2007)</b>	<b>26</b>
	<b>ANNEXE 3 : Liste des personnes présentes lors de la restitution</b>	<b>27</b>

## **I.- INTRODUCTION**

---

### **I.1.- UNE DEMANDE D'APPUI DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE**

---

Le Ministre malien de l'Agriculture a sollicité le Hub Rural<sup>1</sup> pour bénéficier d'un appui dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions relatives aux questions foncières contenues dans la récente Loi d'Orientation Agricole (LOA) malienne. Cet appui a pour finalité de concevoir, sous la forme d'une feuille de route, une démarche cohérente et participative permettant de concrétiser les innovations introduites par la LOA en matière foncière. A cet effet, une mission de 10 jours a été réalisée à Bamako dans le but de rencontrer, dans leur diversité, les acteurs concernés par les problématiques foncières agricoles<sup>2</sup>. Elle a été réalisée par Vincent BASSERIE, expert en politiques foncières du Hub Rural, et Hubert OUEDRAOGO, juriste anthropologue, spécialiste en législations foncières.

Les premières conclusions et propositions de la mission ont (i) fait l'objet d'une restitution le 12 juin 2007, à laquelle ont pris part des représentants de l'administration, des organisations paysannes, et d'institutions de coopération bilatérale et multilatérale<sup>3</sup>, (ii) donné lieu à un aide-mémoire remis à l'issue de la mission.

Le présent document est la proposition de feuille de route, objet de la demande du Ministre de l'Agriculture. Cette proposition doit être mise en discussion lors d'un atelier national de validation, de manière à parvenir à une démarche consensuelle fédérant l'adhésion, dès le départ, de tous les acteurs concernés.

### **I.2.- LA LOA, CADRE D'UNE REFORME AGRICOLE DE GRANDE AMPLEUR**

---

La politique de développement de la République du Mali se recentre de façon évidente sur le secteur rural, considéré comme devant être le moteur de l'économie malienne. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, cadre de référence adopté en mai 2002 de toute action visant à réduire la pauvreté au Mali, vise, dans le secteur rural, la sécurité alimentaire par l'augmentation, la diversification et la valorisation des productions agricoles, pastorales, piscicoles, et sylvicoles, dans une optique de gestion durable des ressources naturelles.

La loi d'orientation agricole (LOA) du Mali, promulguée le 05 septembre 2006, est l'expression de l'engagement politique du gouvernement malien de faire de ce pays une véritable puissance agricole dans la sous région ouest africaine, à travers la mise en valeur de ses potentialités productives agro-sylvo-pastorales. La LOA est un document cadre de valeur législative traçant les perspectives du développement agricole durable du Mali à court, moyen et long terme. Plus précisément cette loi fixe les « orientations de la politique agricole du Mali ». Il s'agit d'un document intégrateur qui traite de l'ensemble des secteurs de production rurale, qu'il s'agisse de l'agriculture au sens strict, de l'élevage, de la pêche et aquaculture, de la gestion faunique, de la foresterie... ainsi que des activités connexes telles

---

<sup>1</sup> [www.hubrural.org](http://www.hubrural.org)

<sup>2</sup> Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

<sup>3</sup> Voir en annexe la liste des personnes présentes.

que la commercialisation, la distribution, et les autres services agricoles. Elle engage la République du Mali dans une réforme agricole<sup>4</sup> d'une très grande ampleur.

Le but de la politique de développement agricole malienne est de faire du secteur agricole le moteur du développement agricole du pays. Les principaux objectifs poursuivis par cette politique consistent à:

- promouvoir une agriculture moderne, compétitive et durable ;
- garantir la souveraineté alimentaire et le bien être des productrices et producteurs ruraux ;
- favoriser l'occupation équilibrée et la mise en valeur harmonieuse de l'espace rural.

Pour y parvenir, la LOA s'appuie sur :

- le soutien et la modernisation d'exploitation familiale reconnue et sécurisée, associés avec la promotion d'entreprises agricoles capables de contribuer à l'émergence d'un secteur agro-industriel compétitif, intégré dans l'économie sous-régionale ;
- la responsabilisation et la participation de l'ensemble des acteurs du développement agricole ;
- la mise en place d'un environnement juridique et institutionnel favorable au développement agricole...

### **I.3.- LES DISPOSITIONS FONCIERES DE LA LOA**

---

#### **I.3.-1.- Place du foncier dans le développement agricole**

Parmi les conditions à réunir pour la mise en œuvre avec succès des objectifs de la politique de développement agricole du Mali, le foncier occupe une place décisive. La terre constitue en effet le principal facteur de production en matière agricole : pour augmenter leur production et leur productivité, les producteurs ont besoin dans leur grande majorité d'accéder facilement à la terre et de l'exploiter en toute sécurité. Les détenteurs de droits fonciers ont également besoin de se sentir protégés, afin de jouir paisiblement de leurs droits et de participer à la circulation des droits fonciers en milieu rural. Enfin, l'ensemble de la société a besoin que soient minimisés les conflits liés à l'utilisation des terres et à l'exploitation des ressources naturelles. C'est en raison de l'importance du rôle de la sécurisation foncière dans le développement agricole que la LOA consacre un chapitre entier au foncier agricole<sup>5</sup>.

#### **I.3.-2.- La politique et la loi foncières agricoles comme outils de développement agricole**

La LOA accorde une importance primordiale à la sécurisation foncière des exploitations et des exploitants agricoles ainsi qu'à la promotion des investissements publics et privés dans le secteur agricole. C'est à travers l'outil de la politique foncière que la LOA envisage la sécurisation des exploitants agricoles, la promotion des investissements et la facilitation de l'accès équitable aux terres et aux ressources naturelles<sup>6</sup>. La LOA prescrit d'une part

---

<sup>4</sup> Ce terme est utilisé, dans tout le document, comme incluant les sous-secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la foresterie.

<sup>5</sup> Chapitre 2 du titre IV : "du Foncier agricole"

<sup>6</sup> Art. 75, LOA.

l'élaboration d'une politique foncière agricole (article 77) et d'autre part l'élaboration d'une loi sur le foncier agricole (article 78).

L'élaboration d'une politique foncière agricole constitue une approche méthodologique essentielle pour parvenir à des réformes foncières cohérentes et efficaces. En effet, l'échec de la plupart des réformes foncières en Afrique de l'ouest s'explique, entre autres raisons, d'une part par le phénomène de mimétisme juridique dans l'élaboration des législations foncières et d'autre part, par l'absence de vision globale et cohérente des questions foncières par les Etats. Le premier travers a produit des législations inadaptées et inapplicables, en rupture totale avec les réalités sociales du milieu rural ; le second a empêché une identification claire des véritables enjeux des réformes foncières en vue d'y apporter des réponses efficaces et socialement acceptables, donc légitimes. En fondant un futur projet de loi foncière agricole sur le socle d'une politique foncière agricole consensuelle, les autorités maliennes se donneront les moyens d'élaborer un cadre juridique efficace et effectif, parce que bénéficiant de l'adhésion de l'ensemble des acteurs ruraux.

### **I.-3.-3.- L'inventaire des us et coutumes**

La LOA préconise un inventaire des us et coutumes en matière foncière. Cet inventaire est, selon l'article 76 de la LOA, réalisé pour chaque région, zone agro écologique ou culturelle, par l'Etat en collaboration avec les collectivités territoriales et les Chambres d'agriculture. Un tel exercice mérite cependant d'être clarifié quant aux objectifs poursuivis. Selon la LOA l'objectif poursuivi par l'inventaire des us et coutumes est « la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres ». Ainsi compris, l'inventaire des us et coutumes est un recensement des droits fonciers détenus coutumièrement par les producteurs ruraux. Il s'agit en fait de la confirmation du principe déjà posé par le Code Domanial et Foncier en ce qui concerne la consécration des droits fonciers coutumiers<sup>7</sup>. Certains acteurs interprètent pourtant l'inventaire des us et coutumes comme étant une invitation à la reconnaissance des compétences des institutions traditionnelles en matière de règlement des conflits. D'autres considèrent qu'il s'agit (comme ce fut le cas dans le processus d'élaboration de la charte pastorale) de recenser et analyser les usages, pratiques et savoir-faire locaux en matière foncière, en vue de s'en inspirer pour élaborer une législation adaptée aux réalités locales. Certains autres considèrent enfin qu'il s'agit d'une véritable œuvre de codification des coutumes foncières du Mali qui désormais tiendront lieu de loi au niveau local. Il apparaît donc urgent de préciser l'interprétation à donner à cette disposition de la LOA.

### **I.-3.-4.- Les commissions foncières**

La LOA prévoit, l'institution d'une commission foncière dans chaque commune (Art. 79). Il appartiendra, selon la loi, aux textes d'application de préciser les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement de ces commissions foncières, également prévues au niveau local. Les commissions foncières sont des institutions locales de "gestion" du foncier. Les institutions sont des dispositifs organiques mis en place pour assurer notamment la mise en œuvre de politiques et législations. Il serait donc plus cohérent de conditionner le déploiement de tout dispositif institutionnel aussi pertinent fut-il que celui des commissions foncières communales, à la clarification préalable des objectifs fonciers à réaliser et à la

---

<sup>7</sup> Art. 43 CDF : « les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés ». Art. 44 CDF « les droits coutumiers susvisés peuvent faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre (...) qui constate l'existence et l'étendue de ces droits ».

détermination des modalités de gestion efficace, adaptée, paisible et durable du foncier au niveau local.

La LOA donne également compétence aux commissions foncières communales pour « arbitrer » les litiges fonciers agricoles avant tout jugement contentieux. On rappellera au plan juridique que l'arbitrage est en lui-même un mode contentieux de règlement des litiges, mais à travers une sorte de juridiction privée (représentée par l'arbitre ou les arbitres). La décision de l'arbitre appelée sentence arbitrale s'impose aux parties et a force exécutoire. Au regard des commentaires précédents, on peut douter que le texte de la LOA vise véritablement ce rôle d'arbitre ; on peut penser de manière plus probable que la LOA préconise simplement la conciliation foncière, consistant à rechercher l'adhésion des parties en conflit à un compromis en vue de mettre fin à leur différend. Au vu d'ailleurs du dernier alinéa de l'article 76<sup>8</sup>, il semble bien que les commissions préconisées par la LOA ne disposent que de compétences de conciliation et non de pouvoirs d'arbitrage.

Si les commissions foncières interviennent dans le règlement ou la conciliation des conflits, l'opportunité de leur confier concomitamment un rôle de "gestion" du foncier est loin d'être évidente. En effet, l'une des conditions de réussite des conciliations est que le médiateur doit être totalement externe au conflit et à l'abri de toute accusation de parti pris. Dans une perspective de législation comparée on soulignera qu'au Niger il est interdit aux commissions foncières de s'immiscer dans tout règlement ou conciliation de conflit foncier.

Enfin, la question de l'articulation entre d'une part les commissions foncières communales prévues par la LOA et d'autre part les structures déjà mises en place par différents acteurs sur le terrain, reste une question délicate à régler prudence.

### **I.-3.-5.- Autres questions foncières traitées par la LOA**

- La LOA recherche la sécurisation du patrimoine foncier de l'Etat et des collectivités territoriales. Ainsi, toute terre devant faire l'objet d'aménagement avec des fonds de l'Etat ou de la collectivité territoriale doit être préalablement immatriculé (Art. 82, al. 1). L'immatriculation par l'Etat et par les collectivités territoriales des terres de leur domaine foncier propre constitue une mesure positive favorable à la mise en œuvre de la législation en vigueur, notamment dans un contexte où cette législation souffre de problème d'effectivité. Il s'agit aussi d'une mesure indispensable à l'approfondissement du processus de décentralisation, notamment dans la mise en œuvre effective des transferts de compétences en matière foncière.

- La LOA décide de l'institution d'un cadastre foncier au niveau de chaque commune du Mali. (art. 77). Cette mesure déjà prévue par le Code domanial et foncier (Art. 49) est envisagée par la LOA comme un outil de mise en œuvre de la politique foncière et vise à « préciser toutes les indications relatives aux terres agricoles ». Le cadastre constitue un support indispensable de la gestion rationnelle des terres ; il constitue un véritable « état civil du foncier ». La mise en place d'un cadastre est cependant généralement considérée comme complexe et coûteuse et doit être envisagée de manière progressive, notamment à travers la capitalisation et l'adaptation des expériences pilotes déjà conduites par l'Etat en milieu urbain avec l'appui de ses partenaires au développement. De même, les expériences de "plans fonciers ruraux" menées dans d'autres pays (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Bénin) pourraient utilement être analysées. Le cadastre a une mission technique, à laquelle peut

---

<sup>8</sup> Lorsque la conciliation entreprise termine le différend...

s'adjoindre une mission juridique et/ou une mission fiscale. Les missions assignées au cadastre communal mériteraient certainement d'être largement discutées entre les parties concernées.

- En vue d'encourager l'investissement dans l'agriculture et l'augmentation de la production, la LOA décide que les procédures et coûts d'établissement des titres fonciers et des concessions rurales doivent être allégés. L'Etat est instruit pour faciliter l'octroi de titres fonciers aux nationaux et de baux aux étrangers. (art. 82, al. 2). Il importe pourtant de ne pas oublier qu'une grande partie des producteurs maliens dépend, pour son accès à la terre, de la clarté et de la sécurité des transactions foncières locales. La sécurisation foncière nécessaire à l'augmentation de la production dépend donc non seulement de la sécurisation de la propriété, mais aussi de la sécurisation des transactions foncières permettant l'accès à la terre.

- La LOA impose à l'Etat d'assurer l'équité dans l'accès à la terre. Dans ce cadre, il institue une mesure de discrimination positive au profit notamment des femmes dans les zones aménagées par l'Etat ou les collectivités territoriales.

- Enfin, la LOA instruit l'Etat de définir un régime fiscal applicable à la propriété foncière et à l'usufruit des terres. La fiscalité foncière peut apparaître comme un outil efficace de lutte contre la spéculation foncière. Mais il s'agit d'un outil qui doit être manié avec beaucoup de précautions dans la mesure où son institution brutale ou l'adoption de mesures fiscales ressenties comme injustes peut provoquer un blocage du processus de réforme foncière par les acteurs ruraux

## II.- LES FONDEMENTS DE LA DEMARCHE PROPOSEE

---

### II.-1.- UN AVANTAGE INCOMPARABLE : UNE VOLONTE PARTAGEE

---

Depuis 15 ans, les ateliers et initiatives se succèdent sur la question foncière au Mali. Faisant suite aux "Etats Généraux du Monde Rural" tenus en 1991, des ateliers régionaux sur le foncier et la décentralisation sont organisés et mettent en évidence, dès 1992, la nécessité d'une "nouvelle réglementation foncière et domaniale". En 1994, l'Observatoire du Foncier au Mali voit le jour puis disparaît en 1997 sans concrétiser l'espoir placé en lui de "permettre la définition de politiques foncières éclairées et opérationnelles adaptées aux besoins du monde rural"<sup>9</sup>. En mai 2001, "l'atelier national de concertation sur le foncier rural au Mali" organisé à Ségou aboutit à plus de 70 recommandations... Pendant cette période, le Code Domanial et Foncier de 1986 est modifié en 1992, en 2000 puis en 2002, de nouvelles législations sectorielles sur les ressources naturelles sont adoptées... Malgré tout, il se dégage des entretiens réalisés lors de la mission effectuée en juin 2007 à Bamako le constat que depuis 15 ans le Mali "s'est toujours arrêté en cours de route" dès qu'il s'agissait de réforme foncière rurale.

Ce constat contraste justement avec le sentiment général que la période actuelle constitue l'occasion à ne pas rater pour faire aboutir une réforme du foncier agricole. Le premier facteur favorable à une réforme du foncier agricole tient à l'existence d'une véritable volonté politique au plus haut niveau de l'Etat pour mettre en œuvre la LOA, y compris dans ses dimensions foncières. Même si d'autres pays entrent en réforme foncière (Sénégal, Burkina Faso, Bénin etc.), l'existence d'une telle volonté est loin d'être chose commune et constitue un avantage incomparable dans une perspective de réforme foncière.

Par rapport aux périodes précédentes, d'autres facteurs constituent également des atouts pour mener à bien aujourd'hui une réforme du foncier agricole :

- Les Organisations Paysannes ont développé, plusieurs années avant le processus d'élaboration de la LOA, de nombreuses réflexions sur le foncier et l'exploitation agricole. Elles sont donc plus que sensibilisées sur le sujet. Elles se montrent, en outre, résolues à parvenir à une sécurité foncière effective des exploitations familiales.
- De façon unanime, les acteurs rencontrés voient dans la LOA le nouveau cadre de référence du développement agricole malien. Ils sont également convaincus de la possibilité de s'appuyer sur la LOA pour obtenir, grâce entre autres à une meilleure sécurité foncière, des progrès substantiels en matière d'accroissement de la productivité et de la production agricoles.
- Avec la mise en œuvre effective depuis quelques années du processus de décentralisation, les communes rurales ont engrangé un capital d'expériences de

---

<sup>9</sup> Art 3 de la Décision n°94/0239 MDRE/CAB du 09 juin 1994 portant création, organisation et modalités de fonctionnement du projet Observatoire du Foncier au Mali.

"gestion" foncière<sup>10</sup> leur permettant de mieux cibler leurs besoins et revendications en la matière...

En décembre 2000, Mike Winter pointait<sup>11</sup> des dynamiques positives dans les démarches d'élaboration des politiques publiques en matière de gestion des ressources naturelles au Mali : "les textes actuels régissant la GRN ont été élaborés de manière plus participative et plus pragmatique. Il y a eu une évolution très positive à cet égard" ; il souligne pour le Mali "la capacité de son élite politico-administrative de s'engager dans des débats publics" et le fait que "la "société civile" malienne est de plus en plus capable de s'engager dans le processus de formulation des politiques nationales". Ces tendances se sont confirmées particulièrement depuis, le processus d'élaboration de la LOA, dont les concertations ont été confiées par le Gouvernement à la CNOP, en est une démonstration claire et fortement appréciée par tous les acteurs.

L'ensemble des différents éléments rendent le contexte actuel particulièrement propice à la conception d'un processus de réforme foncière et militent en faveur d'un démarrage immédiat des activités visant à développer les dispositions foncières de la LOA.

## **II.-2.- UN CONSTAT MAJEUR : LES CONCERTATIONS SUR LE FONCIER DEMEURENT DE LA PLUS GRANDE ACTUALITE**

---

Malgré de nombreuses recherches et études déjà menées, les acteurs de la scène foncière malienne ne disposent pas encore d'une « vue d'ensemble » de la problématique foncière, tant du point de vue de ses dimensions juridiques et institutionnelles, que des enjeux sociaux, économiques et politiques qui la sous-tendent. Bien plus encore, on ne note pas l'existence d'un consensus minimum sur les options les plus pertinentes à mettre en œuvre et sur les actions prioritaires à entreprendre.

De nombreux témoignages convergents indiquent que le processus d'élaboration de la LOA, dont la dimension participative est unanimement saluée, n'a pas permis aux différents acteurs d'échanger en profondeur sur l'ensemble des dimensions de la question de la sécurisation foncière en milieu rural. Un tel constat est parfaitement compréhensible dans la mesure où la LOA couvre de très nombreux domaines – le foncier rural correspondant à un chapitre sur plus d'une trentaine.

Un certain nombre d'options d'importance pour l'avenir du milieu rural malien doivent être prises, et ne devraient l'être qu'à l'issue d'un processus de dialogue politique national.

### **II.-2.-1.- L'absence d'un état des lieux général, objectif et consensuel**

Une grande majorité d'acteurs insiste sur le caractère particulièrement sensible et complexe de la question foncière au Mali. Le Mali ne fait pas exception dans l'ensemble ouest-africain où la sécurisation de producteurs ruraux (au sens large) est considérée comme une des questions les plus cruciales mais aussi les plus complexes du développement rural. Partout, les politiques de titrisation, misant sur une généralisation de la propriété privée individuelle,

---

<sup>10</sup> Dans la limite, bien entendu, de l'absence de constitution de leurs domaines et de l'absence de transfert des compétences associées.

<sup>11</sup> Mike Winter ; 2000 ; La formulation des politiques nationales en matière de gestion des ressources naturelles ; Programme Régional de Gestion Conjointe des Ressources Naturelles ; Réseau GDRN5.

n'ont pas produit de résultats probants, principalement en raison de leur décalage avec les réalités à visages multiples du terrain.

Lors de nombreux entretiens, le souci a été exprimé de ne pas occulter les spécificités historiques et culturelles locales (cas des zones Nord par exemple), de voir adopter une approche différenciée pour des espaces ruraux particuliers (cas des zones de bourgoutières, des périmètres aménagés, des espaces de pâturage...), ou de prendre en considération en matière de sécurisation foncière les groupes vulnérables et les catégories d'acteurs les « moins ancrés » territorialement (cas des pêcheurs, des pasteurs etc.).

**Les 9 "cas particuliers" listés en 2001 par l'Atelier National de Concertation sur le Foncier Rural au Mali :**

- les litiges frontaliers entre le Mali et ses voisins,
- les problèmes fonciers dans la région des barrages de Manantali et Sélingué,
- l'exploitation des ressources du sous-sol,
- le changement de résidence de certaines populations,
- les zones proches du District de Bamako,
- l'afflux des troupeaux transhumants,
- le code de la Dina,
- le métayage,
- les registres de terre ou carnets de terre.

La grande diversité des situations et pratiques foncières locales rend particulièrement difficile l'exercice, pourtant indispensable, consistant à dégager des principes communs minimums applicables à l'ensemble du territoire national. Il est incontestable que, depuis un peu plus d'une dizaine d'années, de nombreuses études de qualité ont été réalisées sur les questions foncières au Mali. Mais elles traitent de thématiques spécialisées ou ont un champ d'investigation localisé. La mission n'a pu identifier suffisamment de documents récents et de qualité pouvant faire office d'état des lieux de la situation foncière, susceptible de fonder sérieusement des options de réforme foncière à privilégier. Quand bien même un tel état des lieux solide et objectif existerait, il serait indispensable de le mettre en discussion afin de faire émerger un consensus, tant sur les constats et interprétations que sur les perspectives et priorités. On ne peut en effet définir des options destinées à résoudre des problèmes ou répondre à des enjeux fonciers si ces derniers ne sont pas eux-mêmes reconnus comme tels par les différents acteurs.

### **II.-2.-2.- La faible lisibilité de la législation actuelle**

La LOA a pour vocation de fixer les grandes lignes directrices qui constituent le fondement - le liant - des textes qui seront appelés à constituer le futur Code rural (art. 200). L'article 199 pose implicitement le constat d'un défaut de mise en cohérence globale du corpus législatif actuel, à travers la formulation de l'exigence d'un réexamen de l'ensemble des législations sectorielles concernées, y compris celle sur le foncier rural.

La promulgation de la LOA n'a pas pour résultat immédiat cette mise en cohérence globale des textes sur les terres et les ressources naturelles. Et comme cela a été démontré dans la première partie du présent document, certaines dispositions foncières de la LOA, notamment l'inventaire des us et coutumes, les commissions foncières locales et communales, le cadastre communal ou le régime fiscal, peuvent elles-mêmes faire l'objet de diverses

interprétations, donner lieu à des développements législatifs ou réglementaires variés dont les conséquences sur le milieu rural peuvent être divergents<sup>12</sup>.

Conformément à sa vocation, la LOA n'a pas traité de façon approfondie l'ensemble de la question foncière. Elle se contente de formuler quelques directions générales sur le sujet. Parallèlement, les autres textes législatifs sur le foncier et les ressources naturelles ne forment pas un ensemble « lisible » pour les acteurs du développement. Ces textes souffrent d'une faible mise en cohérence de leurs contenus respectifs, de leurs diffusions limitées ou d'une absence de mise en œuvre effective. Deux exemples peuvent l'illustrer : la Charte Pastorale bénéficie d'une légitimité aux yeux de ceux qui la connaissent, mais elle semble à la fois aussi peu diffusée qu'appliquée. Le Code Domanial et Foncier, considéré comme ne jouissant pas du même ancrage social que la LOA, se révèle complexe, technique et peu orienté vers les préoccupations du monde rural. Sur ce dernier point, les critiques les plus courantes qui lui sont faites sont axées sur les difficultés d'accès aux outils et procédures de sécurisation foncière (accessibilité financière, géographique et temporelle) ou sur l'absence de décret d'application sur la reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

Ainsi, au même titre que le développement agricole dispose désormais d'un cadre de référence consensuel avec la LOA, le foncier agricole nécessite un tel cadre fondé sur un consensus minimum. La LOA, si elle en définit quelques grands axes, ne constitue pas un tel cadre ; elle prévoit plutôt qu'il soit élaboré.

### **II.-2.-3.- Nombre d'options restent à définir**

De façon générale, il ressort des entretiens, y compris avec les représentants des Organisations Paysannes, un besoin de mener des réflexions et concertations plus approfondies en matière foncière, à la suite de la dynamique engagée pour l'élaboration de la LOA. De fait, nombre de questions restent en suspens et mettent en jeu des choix qui pourraient modifier de façon substantielle le milieu agricole malien. Au moins trois ensembles thématiques devraient faire l'objet de débats et donner lieu à des orientations parfaitement claires.

#### Les types de droits et d'acteurs à sécuriser.

Les leçons tirées des expériences de réformes foncières ouest-africaines démontrent qu'il est essentiel d'appréhender la question de la sécurisation des droits tant du point de vue de la propriété foncière, que du point de vue des diverses autres modalités d'accès à la terre. La diversité des transactions foncières locales offre en milieu rural des modalités variées et localement adaptées d'accès à la terre et aux ressources naturelles. De nombreux interlocuteurs ont insisté sur l'importance à accorder aux expériences de conventions locales, notamment pour les droits s'appliquant aux ressources communes.

La LOA prône (art 75) la "sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles" et "l'accès équitable aux ressources foncières". Les exploitations agricoles sur le terrain présentent toutefois des configurations foncières très variées. Sur une même parcelle, différents acteurs peuvent disposer de droits fonciers différents. Les droits fonciers issus de l'histoire et de la coutume diffèrent d'une zone à l'autre.

---

<sup>12</sup> Certains interlocuteurs voient dans la LOA un instrument puissant de promotion de l'agrobusiness, alors que d'autres y lisent la défense des exploitations familiales.

Il apparaît donc nécessaire de pousser plus avant les réflexions pour espérer une mise en œuvre efficace de cette disposition de la LOA. En particulier, il conviendra de déterminer, au niveau des emprises foncières coutumières, quels droits fonciers coutumiers doivent être sécurisés. De même, l'option de sécuriser des droits collectifs, de type lignager par exemple, doit être clairement affirmée ou rejetée. Il en va de même pour les droits des exploitants en mode de faire-valoir indirect, qui, aujourd'hui, accèdent à la terre en utilisant différents types de transactions foncières. Sécuriser ces différents droits impliquera un effort important de créativité et d'innovations juridiques ainsi que le développement d'outils spécifiques de sécurisation foncière.

#### Les marchés fonciers et leurs régulations.

Il n'existe pas d'expériences sub-sahariennes pertinentes et généralisables en matière de délivrance de titres fonciers en milieu rural. La délivrance de titres ne peut se concevoir efficacement que dans des situations où l'individualisation des droits correspond à une dynamique locale en cours, acceptée sur le plan social. De telles situations apparaissent sous l'influence de différents facteurs (la proximité de centres urbains, l'existence de terres à fortes potentialités agronomiques, l'existence d'aménagements, le développement de cultures de rente, la densité démographique etc.) ; en tout état de cause, elles ne se "décrètent" pas.

Les conséquences de l'introduction de titres fonciers en zone rurale restent mal maîtrisées et posent des questions essentielles pour l'avenir des exploitations familiales et des acteurs défavorisés en termes de régulation du marché foncier. L'enjeu est donc de réfléchir aux mesures à prendre pour d'une part éviter la spéculation foncière et d'autre part empêcher l'accaparement des terres par une minorité de privilégiés au détriment des exploitants familiaux pauvres. Il s'agit d'une question capitale qui nécessitera également d'innover. Le critère de l'obligation de mise en valeur, largement répandu en Afrique de l'Ouest, est destiné à contrecarrer les tentatives de spéculations et à favoriser une mise en valeur optimale des terres ; mais il se heurte forcément, si de nombreux titres sont délivrés, à l'insuffisance des moyens de contrôle.

Enfin la délivrance de titres fonciers impose d'anticiper les questions de "mise à jour", notamment en cas de cession ou de transmission successorale des terres rurales, tant du point de vue des mécanismes juridiques et administratifs, que du point de vue de la préservation de la viabilité des exploitations familiales.

#### La décentralisation de la gestion foncière.

La majorité des spécialistes s'accordent sur le fait qu'au-delà de la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, la décentralisation nécessite une réflexion profonde sur la clarification des rôles et responsabilités au niveau local entre les entités nouvelles que constituent les communes et les entités villageoises préexistantes qui, jusqu'à présent, exercent de fait les responsabilités de gestion foncière.

Des orientations doivent donc être données au processus de décentralisation en matière de gestion du foncier agricole. Les communautés locales villageoises ou les communes pourront-elles élaborer des règles ou conventions locales de gestion du foncier et des ressources naturelles? Quelles procédures de validation des conventions locales peut-on mettre en place pour valoriser cet instrument judicieux de gestion locale, dont le Mali apparaît comme l'un des pionniers dans la sous-région ? Quels rôles et compositions pour les commissions foncières locales et communales prévues par la LOA et quelle articulation

avec des commissions déjà existantes ? Quels préalables faudra-t-il réunir pour réaliser, un jour, sans risques sociaux majeurs la nécessaire délimitation des communes ?

Les réponses pertinentes à ces questions, qui sont loin d'être exhaustives, ne peuvent être trouvées séparément ou indépendamment les unes des autres. Au contraire, elles doivent être recherchées dans le cadre d'une réflexion globale et impliquent la nécessité de poser la problématique dans son ensemble. La seule façon de trouver des réponses efficaces et applicables est de mener un processus rigoureux de concertation de l'ensemble des acteurs concernés, notamment les organisations paysannes, les représentants des communautés de base et les représentants des collectivités territoriales.

### **II.-3.- UNE PRIORITE : LA POLITIQUE ET LA LOI FONCIERES AGRICOLES**

Pour avancer durablement dans le cadre de la réforme foncière, la première des priorités consiste à définir un cadre foncier consensuel de référence pour le Mali. Un tel cadre est constitué par un document de politique foncière agricole. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les dispositions pertinentes de la LOA soulignant l'importance d'une telle politique. Une politique foncière agricole permet d'éviter le traitement au coup par coup, le pilotage à vue ou les approches de mimétisme en matière foncière. Elle offre également des fondements solides pour l'élaboration d'une loi foncière agricole efficace, adaptée aux réalités locales et bénéficiant de l'adhésion des acteurs ruraux. L'ensemble des moyens et efforts déployés dans le cadre de la mise en œuvre du volet foncier de la LOA doivent prioritairement être consacrés à la mise en application des articles 75, 77 et 78 de la LOA, qui prévoient d'une part l'élaboration d'une politique foncière agricole et d'autre part l'élaboration d'une loi sur le foncier agricole.

La politique foncière agricole, à la fois résultante et préalable de la mise en œuvre de la LOA dans son volet foncier, devra reposer sur une identification claire des principaux problèmes et enjeux fonciers soulevés par les impératifs de développement rural, de gestion des ressources naturelles, de décentralisation, d'aménagement du territoire et de lutte contre la pauvreté. Elle devra identifier les tendances lourdes d'évolution de la situation foncière au Mali et dégager une vision à long terme de la situation foncière agricole souhaitée par les acteurs. La politique foncière devra fixer des objectifs clairs et réalistes à atteindre sur un moyen terme et formuler les orientations consensuelles appropriées qui permettront d'atteindre ces objectifs.

Le consensus foncier national est la clé de la pertinence de toute politique foncière et une des conditions décisives du succès dans sa mise en œuvre. Pour être fondé sur un véritable consensus national et bénéficier de l'adhésion indispensable à sa mise en œuvre effective, l'élaboration de la politique doit reposer sur un processus bien organisé de consultations et concertations locales et nationales. En plaçant préalablement le débat sur le terrain des options de politique, le processus envisagé permettra de créer de véritables espaces d'expression de l'ensemble des acteurs concernés, sans être limité par les contraintes liées à la technicité et à la complexité d'un débat de nature juridique. Un processus participatif bien conduit d'élaboration de la politique foncière favorise donc l'implication effective et la participation équilibrée de tous les acteurs ruraux.

Conformément à l'article 78 de la LOA, la politique foncière agricole sera traduite en une loi sur le foncier agricole. En rendant les dispositions d'une telle loi parfaitement cohérentes avec les orientations consensuelles de la politique foncière, la future loi bénéficiera d'une plus grande légitimité et aura plus de chances d'être effectivement appliquée.

## **II.4.- LES PRINCIPALES CONDITIONS DE REUSSITE : ASPECTS METHODOLOGIQUES**

---

### **II.4.1.- Garantir les concertations internes aux groupes d'acteurs**

Il importe que les acteurs qui prennent part aux concertations ne s'expriment pas à titre personnel mais au nom de leurs structures respectives. Cet aspect, qui peut paraître une évidence, implique une certaine rigueur méthodologique. Quelle que soit leur nature, les structures identifiées comme parties prenantes aux concertations doivent bénéficier, avant chaque rencontre pluri-acteurs, d'un temps de concertations internes afin de définir leurs positionnements propres sur les sujets mis en débat, à partir des intérêts spécifiques des catégories socioéconomiques qu'ils représentent. Il en découle que le calendrier des concertations doit tenir compte de ces temps de concertations internes : il doit donc lui-même être défini de façon concertée. Les représentants des Organisations Paysannes, des communautés de base et des collectivités locales doivent pouvoir évaluer et participer à la détermination de ces délais.

Le processus de mise en œuvre de la LOA en matière foncière devrait donc respecter d'un bout à l'autre le leitmotiv suivant : « **avancer sans perdre de temps** (car la période est favorable), **mais sans se précipiter** (pour garantir l'obtention d'un véritable consensus, gage de sa mise en œuvre ultérieure) ».

### **II.4.2.- Favoriser la libre expression de tous les groupes d'acteurs**

Le processus de dialogue politique envisagé est à la frontière entre la consultation, la concertation et la négociation et. Il revient en effet à trouver un point d'équilibre entre les prétentions foncières d'acteurs aux intérêts généralement divergents, mais également légitimes. L'Etat y joue un rôle particulier : il est acteur du dialogue, dans le sens où il est un acteur foncier à part entière (ses activités sont nombreuses : aménagement du territoire, aménagement des terres, mobilisation et préservation des ressources naturelles etc.), mais doit aussi se positionner en tant qu'arbitre, garant des valeurs fondamentales qui cimentent la nation malienne, de l'intérêt général, mais aussi de la prise en compte des intérêts des plus faibles : *in fine*, l'arbitrage des questions qui n'ont pu être traitées par la concertation et la négociation relève de sa responsabilité.

De manière à favoriser la libre expression de tous les groupes d'acteurs, il importe que les concertations soient conduites par une expertise compétente et "objective", dont le souci sera non pas de promouvoir des options représentatives des intérêts de certaines catégories d'acteurs, mais de concilier au mieux les intérêts divergents des différents groupes d'acteurs, y compris l'Etat. Il est donc proposé de faire appel à un groupe d'experts, qui sera à la fois chargé d'élaborer de façon itérative le projet de document de politique foncière et d'en assurer la mise en débat.

#### **II.-4.-3.- Mettre en place une instance tripartite de pilotage.**

Le bon déroulement du processus dépendra pour une part décisive de la capacité à le superviser au plan technique. Il paraît en ce sens judicieux de mettre en place, dès le lancement du processus, une instance de pilotage ad hoc, d'un très bon niveau technique, et responsabilisé, en terme de maîtrise d'ouvrage, sur l'ensemble du processus.

Dans l'esprit de la création des conditions favorables à la construction d'un consensus foncier national et en vue de veiller à la prise en considération équitable de l'ensemble des intérêts légitimes, trois collèges devraient composer l'instance de pilotage : celui des services de l'Etat ; celui des organisations paysannes et de la société civile ; celui de la recherche. La présence de ce troisième collège permettra de s'assurer, étape après étape, de la qualité scientifique des différents documents produits.

#### **II.-4.-4.- Préparation d'un plan de communication.**

Un plan de communication devra être défini. Il utilisera tous les médias et outils appropriés pour maintenir l'ensemble des acteurs informés tout au long du processus et mettra notamment l'accent sur la nature, le contenu et l'évolution des débats et concertations qui seront organisés. Il donnera régulièrement la parole aux différentes catégories d'acteurs concernés, afin de relayer et amplifier les efforts de dialogue de politique foncière.

### **III.- UNE PHASE PREPARATOIRE : POSER LA PROBLEMATIQUE**

---

Comme mis en évidence dans le paragraphe II.2.1, il n'existe pas pour le moment d'état des lieux suffisamment récent et complet de la problématique de la sécurisation foncière en milieu rural. Or il paraît indispensable de fonder le processus de détermination des options et orientations de politique foncière sur des connaissances objectives et analyses pertinentes de la situation foncière rurale et des enjeux fonciers ruraux au Mali ; il est également nécessaire de permettre à l'ensemble des acteurs de participer efficacement au débat en mettant à leur disposition les informations et analyses de base sur la problématique foncière rurale dans son articulation avec les questions de développement agricole et de réduction de la pauvreté.

A partir des informations de bases sérieuses rendues disponibles il est essentiel que les différents acteurs s'entendent, en amont, sur l'exactitude des constats posés, sur les enjeux et défis majeurs à relever pour pouvoir débattre des options fondamentales d'une nouvelle politique foncière agricole pour le Mali. C'est pour cela que les études issues de cette phase préparatoire devront être mises en débat à travers des concertations.

Les deux études ci-après définies devront être validées par l'instance de pilotage du processus, du point de vue de la conformité par rapport aux attentes et du point de vue de la qualité des produits. Chacune doit également faire l'objet d'une synthèse lisible d'une quinzaine de pages, de façon à rendre les éléments essentiels de leur contenu accessibles au plus grand nombre.

#### **III.1.- UN BILAN OBJECTIF DE LA SITUATION ET DES ENJEUX FONCIERS AU MALI**

---

Il s'agit d'une étude diagnostic destinée à établir l'état des lieux de la sécurisation foncière en milieu rural, dans sa dimension "terrain". Ce travail doit essentiellement reposer sur la capitalisation de l'ensemble des données bibliographiques récentes et pertinentes déjà produites. Il devra en outre être complété par :

- les connaissances propres des membres de l'équipe de consultants qui sera recrutée ;
- des entretiens à réaliser avec des personnes ressources disposant d'une expertise reconnue sur des thématiques spécifiques (y compris des producteurs ruraux pour certains thèmes) ;
- et des missions ponctuelles sur le terrain pour compléter ou actualiser les données lorsque cela s'avèrera nécessaire.

En caractérisant les principales situations foncières rurales, les pratiques foncières locales les plus significatives et les dynamiques foncières en cours, cette étude proposera une identification et une caractérisation des grandes zones agro-socio-fonciers du pays qui serviront de champs spatiaux de l'étude. Parallèlement, elle dressera un panorama des espaces fonciers ruraux spécifiques présentant des problématiques foncières particulières (espaces péri-urbains, bourgoutières, grands périmètres aménagés, espaces forestiers, zones de pâturage etc.).

Pour chacune de ces entités agro-socio-foncières et pour chacun de ces espaces spécifiques, il paraît important de décrire les formes actuelles d'insécurité foncière et les acteurs concernés, d'identifier les enjeux fonciers spécifiques et de dégager les dynamiques foncières en cours, notamment en termes de modes d'accès à la terre, de segmentation des exploitations familiales, de développement de l'agrobusiness, d'évolution des conflits fonciers, etc.

Cette étude devra également faire un effort de capitalisation des expériences, passées ou en cours, de sécurisation foncière et d'en dresser un bilan, notamment en termes d'objectifs fixés et de démarches mises en œuvre, de contraintes rencontrées et d'enseignements porteurs de solutions.

La décentralisation et ses conséquences actuelles sur la gestion foncière feront l'objet d'un développement particulier.

Enfin, cette étude devra présenter un regard prospectif sur le foncier agricole, en analysant les tendances lourdes d'évolutions démographiques (croissance, phénomènes migratoires, urbanisation), politiques, sociales, économiques et environnementales considérées dans leur contexte national, sous-régional et international.

Pour réaliser cette étude, il paraît réaliste de recourir à une équipe pluri-disciplinaire de 3 à 4 consultants de haut niveau, spécialisés sur les questions foncières, les problématiques de gestion des ressources naturelles, de pastoralisme et de décentralisation. Chaque consultant doit avoir une expérience solide en matière d'enquêtes de terrain et de capacités analytiques et rédactionnelles. La complémentarité des profils doit être recherchée, notamment en termes de disciplines ou spécialisations et de connaissance des systèmes fonciers (de manière à couvrir efficacement l'ensemble des thématiques à traiter).

L'équipe devrait disposer de deux mois effectifs pour réaliser l'étude, rédiger son rapport provisoire et le soumettre à l'instance de pilotage.

### **III.-2.- UNE ETUDE CRITIQUE DU CADRE LEGISLATIF EN VIGUEUR**

---

Une étude du cadre législatif existant est proposée en vue d'analyser les différents textes législatifs intéressant le foncier agricole et la gestion des ressources naturelles dans leurs inter-relations et dans la perspective de la réalisation des objectifs de la politique agricole du Mali. Cette étude mettra en exergue l'adéquation ou non des dispositifs en place avec les questions majeures identifiées et méritant d'être traitées ; l'efficacité des mécanismes et procédures de sécurisation foncière des acteurs ruraux ainsi que leur accessibilité, les contraintes à une sécurisation efficace de ces acteurs et les besoins d'harmonisation et/ou de relecture des textes.

Devront notamment être concernés par cette étude les textes relatifs au Code Domanial et Foncier, à la Charte Pastorale, à la décentralisation, à l'aménagement du territoire, au code forestier, à la loi sur l'eau, à la législation minière.

Cette étude peut être réalisée par un juriste de haut niveau, connaissant bien les questions à traiter et qui disposera d'un mois effectif pour réaliser l'étude et déposer son rapport provisoire. Elle peut être menée concomitamment à l'étude diagnostic.

## **IV.- LA PHASE CENTRALE : LE DIALOGUE DE POLITIQUE FONCIERE**

---

Sur la base des résultats des études réalisées en phase préparatoire, les processus d'élaboration de la politique et de la loi foncières agricoles devraient être successivement engagés.

Une équipe pluridisciplinaire de consultants expérimentés et spécialisés sera recrutée et responsabilisée (en terme de maîtrise d'œuvre) pour concevoir les différentes versions du document de politique, préparer et animer les différentes concertations sous la supervision de l'instance de pilotage. L'équipe qu'il conviendrait de mettre en place devrait comporter de 2 à 4 consultants, de très haut niveau et spécialistes des politiques foncières. Ils doivent disposer d'expériences internationales non négligeables. Au cas où ces spécialistes ne présenteraient pas de compétence particulière en animation, il est fortement recommandé qu'ils s'adjoignent une telle compétence pour l'ensemble des ateliers de concertation.

Une démarche itérative, qui se base sur les résultats des études présentées ci-dessus, est proposée.

Une vue synoptique de la feuille de route, présentant un chronogramme prévisionnel, se trouve en annexe 1.

### **IV.-1.- ELABORATION D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE AGRICOLE**

---

L'équipe chargée de rédiger les propositions d'orientations de la politique foncière agricole devra tirer des études réalisées en phase préparatoire les principaux problèmes et enjeux qui caractérisent la situation foncière agricole au Mali dans une perspective de développement économique, de gestion des ressources naturelles, de décentralisation, d'aménagement du territoire et de lutte contre la pauvreté. Ces problèmes et enjeux devraient être clairement présentés dans la partie introductive du document de politique.

Le contenu de la politique foncière agricole doit être défini en toute cohérence avec les documents stratégiques majeurs qui cadrent la politique de développement rural du Mali : notamment le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, le Schéma Directeur de Développement Rural, la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire, le Schéma Directeur de Développement de la Pêche et de l'Aquaculture, la Note d'Orientation Stratégique et de Développement des sous-secteurs élevage et pêche et bien évidemment la LOA. Les orientations majeures de ces textes en matière de foncier et de ressources naturelles doivent également être explicitement synthétisées dans le document de politique.

La politique foncière agricole servira de cadre harmonisé de convergence de l'ensemble des actions des acteurs intervenant dans la gestion des terres et des ressources naturelles (principalement l'Etat, les collectivités territoriales, les projets, les ONG). Elle améliorera en outre la lisibilité des objectifs publics en la matière pour les "utilisateurs" du foncier agricole, qu'il s'agisse des exploitants familiaux ou des entrepreneurs agricoles. Elle doit être

rédigée aussi clairement que possible, afin d'éviter toute difficulté de compréhension ou erreur d'interprétation.

Elle devra dégager une vision à long terme de la situation foncière agricole voulue pour le Mali. Pour commencer à concrétiser cette vision, pour avancer vers cette situation souhaitée, la politique doit fixer des objectifs à "moyen terme" clairs et réalistes et dégager des orientations politiques précises qui permettront de les atteindre. Objectifs et orientations doivent s'inscrire dans un pas de temps suffisamment long pour tenir compte du rythme de mise en œuvre d'une réforme foncière. Un horizon de 10 ans semble réaliste. Au bout de 5 ans, un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la politique doit être établi et peut engendrer des "réaménagements" tant en ce qui concerne les objectifs que les orientations politiques. Au bout de 10 ans, un bilan global de mise en œuvre permettra de redéfinir les objectifs et les orientations politiques dans le souci d'atteindre la vision à long terme initialement définie.

Les consultants soumettront à l'instance de pilotage la version provisoire n°1 du document de politique puis retravailleront son contenu en fonction des observations formulées. Les membres de l'instance de pilotage examineront le projet de politique, non avec l'objectif de "faire passer leurs propres idées", mais celui de s'assurer qu'il est conforme aux termes de référence des consultants. Le collègue des services de l'Etat devra en outre veiller à ce qu'aucune proposition ne soit inacceptable pour l'Etat (par exemple en contradiction flagrante avec des politiques publiques majeures) ; celui de la société civile à ce que la rédaction du document le rende compréhensible par le plus grand nombre ; celui de la recherche veillera à ce que tous les pans de la problématique aient bien été pris en compte.

Les consultants soumettront également à l'instance de pilotage une note méthodologique précise<sup>13</sup> sur les ateliers de concertations dans les zones agro-socio-foncières. L'ensemble des éléments influençant la qualité de ces concertations doivent y être détaillés : calendrier général, durée et séquençage de chaque atelier, méthodologies d'animation, nombre et profils des participants etc.

La version provisoire n°1, révisée suite aux observations de l'instance de pilotage, sera alors mise en débat.

#### **IV.-2.- MISE EN DEBAT DANS LES ZONES AGRO-SOCIO-FONCIERES**

##### **Diffusion à l'ensemble des acteurs concernés de la version provisoire n°1 et des synthèses des deux études réalisées au cours de l'étape 1**

Le projet de document de politique doit être communiqué à l'ensemble des acteurs appelés à participer aux concertations dans les zones agro-socio-foncières. Le projet de document de politique dans son intégralité sera diffusé, accompagné de la synthèse des études de base. Il est essentiel que les documents soient transmis à temps afin de permettre leur examen approfondi et les concertations internes aux groupes d'acteurs. Il importe également de veiller à ce que les documents soient bien transmis aux personnes concernées. Les structures parties prenantes du processus de consultation sont mieux indiquées pour identifier elles-mêmes leurs membres à impliquer dans les différentes zones.

---

<sup>13</sup> Dans une version plus affinée que celle que les consultants auront initialement produite dans leur proposition technique.

## **Détermination d'un temps suffisant permettant aux différentes catégories d'acteurs concernés de se préparer efficacement**

L'efficacité des débats régionaux dépend de l'efficacité de la préparation des acteurs consultés. Les acteurs locaux doivent participer aux débats sur la base de leur positionnement propre, à partir de la perception qu'ils ont de leurs intérêts spécifiques en tant que catégorie socioprofessionnelle. L'affirmation du positionnement propre des différentes catégories d'acteurs ne va pas toujours de soi. C'est pour cela qu'il est essentiel qu'un délai suffisant soit accordé aux catégories d'acteurs locaux pour leur permettre de se préparer en interne et de définir leur positionnement spécifique. Dans la mesure du possible, des moyens doivent être mis à la disposition des acteurs les plus vulnérables en vue de faciliter leur préparation interne dans le cadre de pré-ateliers facilités par des animateurs indépendants. Les différentes catégories d'acteurs concernés peuvent aussi de leur propre initiative engager des actions de recherche de financement pour la tenue de leurs ateliers préparatoires.

## **Organisation d'ateliers de mise en débat de la version provisoire n°1 dans chacune des zones socio-foncières identifiées par l'étude diagnostic**

Les ateliers de discussion du projet de document de politique doivent être organisés successivement dans les différentes zones agro-socio-foncières, afin de permettre à l'équipe d'animation de prendre part à l'ensemble des rencontres. L'animation des ateliers doit être conduite afin d'amener les participants à se prononcer sur l'ensemble des questions clés soulevées par le projet document de politique. Une erreur souvent réalisée est de minimiser la durée nécessaire à l'instauration et au bon déroulement de débats de qualité. Les précautions doivent être prises afin d'éviter cet écueil. L'animation doit également tenir compte des rapports de force en présence de manière à faciliter l'expression libre des acteurs les moins à même de s'exprimer.

Pour chacun des ateliers, une attention particulière devra être accordée à l'élaboration de rapports de synthèses fidèles et de qualité, afin de permettre une exploitation pour la suite de l'élaboration du document de politique et, de manière générale, de documenter le processus. Ces rapports doivent impérativement contenir :

- ❖ Les questions nouvelles qui auront été soulevées
- ❖ Les points de discussions qui n'ont pas fait l'objet d'approfondissement suffisants
- ❖ Les points de consensus
- ❖ Les sujets ayant fait l'objet de points de vue divergents

Un rapport de synthèse de l'ensemble des concertations doit également être produit et consigner ces différents points.

Dans la mesure du possible, les membres de l'instance de pilotage doivent s'organiser pour assister à un ou plusieurs ateliers, de manière à couvrir l'ensemble des ateliers par une représentation de l'instance de pilotage.

### **IV.-3.- INTEGRATION DES RESULTATS AU SEIN DU DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIERE**

---

#### **Elaboration d'une version provisoire n°2 du document de politique foncière agricole**

Les résultats des ateliers par zones socio-foncière sont exploités en vue de l'élaboration d'une version révisée du projet de document de politique. Les consultants doivent rester suffisamment objectifs, pour ne pas chercher à imposer leur point de vue personnel, mais d'œuvrer à refléter le plus fidèlement possible l'esprit des discussions. L'ensemble des orientations de politique qui auront fait l'objet de consensus doivent être confirmées au sein de la seconde version du document. Les orientations qui auront été contestées devront être révisées sur la base d'options alternatives proposées par les consultants ou, le cas échéant, formulées lors des ateliers de concertation. Quant aux questions qui n'ont pas pu être clarifiées, elles devront faire de réflexions complémentaires et propositions nouvelles par l'équipe des consultants. Ces travaux doivent permettre d'aboutir à une seconde version révisée du projet de document de politique foncière.

#### **Examen de la version provisoire n°2 par l'instance de pilotage**

L'instance de pilotage doit examiner de manière approfondie la seconde version du projet de document de politique. Elle vérifiera en particulier que la version produite intègre bien les contributions des concertations. Elle examinera les propositions nouvelles faites par les consultants et donnera des contributions en cas de besoin sur les questions nouvelles. Elle prêtera une attention constante à la qualité formelle du document produit.

#### **Révision de la version provisoire n° 2**

Les consultants sont chargés de réviser le projet de document de politique en tenant compte des observations de l'instance de pilotage.

### **IV.-4.- ORGANISATION DES ETATS GENERAUX DU FONCIER AGRICOLE**

---

Les états généraux du foncier sont conçus comme une instance nationale de validation politique du projet de document de politique. Il doit réunir l'ensemble des catégories d'acteurs concernés dans une rencontre nationale de discussion et de formation d'un consensus foncier national.

Tout comme pour les ateliers de concertations dans les zones agro-socio-foncières, une note méthodologique rédigée par les consultants et détaillant l'ensemble des éléments pouvant influencer la qualité des Etats Généraux du Foncier Agricole devra être soumise à l'instance de pilotage et validée.

#### **Diffusion à l'ensemble des acteurs de la version provisoire n°2**

La version provisoire n° 2 du projet de document de politique devra être diffusée à l'ensemble des participants attendus à l'atelier national. L'identification des participants doit veiller à une représentation équilibrée de l'ensemble des catégories d'acteurs concernés. L'équilibre doit également être recherché entre participants du niveau national et participants du niveau local. Le nombre total de participants et le nombre de participants par

groupe d'acteurs doivent être validés par l'instance de pilotage. La liste précise des participants doit être arrêtée en concertation avec les représentants des catégories d'acteurs concernés.

### **Détermination d'un temps suffisant permettant aux différentes catégories d'acteurs de se préparer efficacement**

Les documents doivent être transmis aux participants suffisamment à l'avance, afin de leur permettre de disposer du temps nécessaire pour les examiner et préparer leurs commentaires et propositions spécifiques. Ici encore, tout doit être mis en œuvre pour que chaque groupe d'acteurs ait le temps de se concerter en interne pour définir avec précision un positionnement propre.

### **Convocation des Etats Généraux du foncier en vue de la recherche d'un consensus national sur les orientations de politique foncière agricole**

Les états généraux du foncier doivent être envisagés comme un moment essentiel de formation du consensus national autour des options fondamentales de la politique foncière. Pour tenir compte du dispositif institutionnel en place en matière foncière, il est préférable que la convocation des Etats généraux soit de la responsabilité du Ministère exerçant légalement la tutelle des questions foncières. L'évènement devra être placé sous le patronage d'une haute personnalité de l'Etat, en vue de manifester sans ambiguïté l'engagement politique de l'Etat. L'organisation des états généraux doit être conçue de manière à laisser le temps le plus large possible aux discussions. L'animation des états généraux doit être préparée avec beaucoup de soins afin de permettre d'atteindre les objectifs fixés. Il pourra être nécessaire d'organiser des ateliers thématiques autour de chaque orientation clé, afin de laisser un maximum de temps de discussion sur chaque orientation et, pour permettre d'aboutir à des synthèses claires sur chacune des orientations. Une attention particulière doit être accordée à l'élaboration de rapports de qualité des états généraux.

### **Finalisation du document de politique foncière agricole et soumission au Gouvernement**

Sur la base des résultats des états généraux, les consultants doivent préparer la version finalisée du document de politique et le transmettre à l'instance de pilotage en vue d'examen et de soumission au gouvernement pour adoption.

## **V.- LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE AGRICOLE**

---

### **V.-1.- L'ELABORATION DE LA LOI FONCIERE AGRICOLE**

---

Suite à l'adoption de la politique foncière agricole, pourra immédiatement démarrer l'élaboration simultanée de la loi foncière agricole et de ses textes d'application. L'élaboration de la loi et des textes d'application devra se faire en concertation étroite avec l'ensemble des services techniques concernés. De même, des mécanismes consultatifs appropriés devront être définis pour assurer l'accès à l'information régulière des acteurs concernés et pour recueillir leurs propositions et contributions sur l'élaboration de la loi. Pour cela, la plus grande transparence est requise. Les projets doivent être rendus disponibles aux personnes et institutions concernées qui doivent avoir les moyens de faire parvenir leurs observations aux initiateurs. Les projets de loi et de textes d'application devront être soumis à l'examen de l'instance de pilotage avant de faire l'objet d'un atelier national de validation. Là également, un temps suffisant devra être accordé aux acteurs invités pour étudier les avant-projets de textes et préparer leurs contributions aux débats.

### **V.-2.- LA MISE EN COHERENCE DU CADRE LEGISLATIF SECTORIEL**

---

L'adoption de la politique foncière par le Gouvernement et le vote de la loi foncière agricole par l'Assemblée Nationale offrent une excellente opportunité d'ouvrir efficacement le chantier de la mise en cohérence de l'ensemble de la législation intéressant le foncier agricole. Cette mise en cohérence aura été facilitée par l'étude juridique réalisée lors de la phase préparatoire du processus.

### **V.-3.- LA CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FONCIER AGRICOLE.**

---

Le programme foncier agricole aura pour objectif de fournir aux différents acteurs un cadre opérationnel de mise en œuvre du volet foncier de la LOA. Les principaux volets de ce programme comprendront le développement des activités de communication, la priorisation et planification des diverses activités de mise en place du dispositif institutionnel, la réalisation des activités de renforcement des capacités, la mise au point des procédures et outils de sécurisation foncière, la préparation d'actions tests de mise en œuvre en vue de préparer des actions de plus grande envergure. L'exécution du programme foncier agricole devra faire l'objet d'un suivi rigoureux et d'évaluations régulières.

En ce qui concerne le volet communication (information / vulgarisation), le document de politique, la loi et ses textes d'application devront être très largement diffusés auprès des administrations, des collectivités locales, de la société civile et des partenaires au développement. A l'attention des populations rurales, ces textes ne seront pas diffusés en l'état. Ils donneront lieu à la production de fiches thématiques (par exemple, une fiche sur le rôle des communes et des services fonciers ruraux), simples à lire, courtes, très concrètes et très largement diffusées. D'autres canaux de communication devront être utilisés (radios

rurales, supports audio-visuels). Les fiches thématiques permettront de réduire les risques de déformation des messages. La traduction en différentes langues locales sera nécessaire.

Les actions tests de mise en œuvre de la politique et de la loi chercheront à utiliser et affiner les outils de sécurisation foncière dans les différentes zones agro-socio-foncières. Une capitalisation continue permettra de tenir à la disposition de tous les acteurs un recueil des méthodologies développées, des contraintes rencontrées, des solutions expérimentées, des résultats obtenus. Au terme d'une masse critique d'expériences menées et de résultats positifs enregistrés, ce recueil évoluera en une "boîte à outils" en vue de la généralisation des actions de sécurisation foncières sur l'ensemble du territoire national.

**ANNEXE 1 : Vue synoptique de la feuille de route et chronogramme prévisionnel**

	Activités	Durées	Observations
<b>Phase préparatoire</b>	Mise en place de l'instance de pilotage (IP)	1 mois	
	Préparation des TDR (validation par l'IP), recrutement des consultants (validation par l'IP)	1 à 2 mois	Dépend fortement des sources de financement et des procédures qui en découlent
	Etude diagnostic (validation par l'IP)	2 mois	Les études sont réalisées en parallèle. Deux mois pour l'étude diagnostic, 1 mois pour l'étude juridique. Ce délai est mis à profit pour recruter les consultants chargés d'élaborer le document de politique foncière.
	Etude du cadre législatif (validation par l'IP)		
	Préparation des TDR de l'équipe politique foncière (validation par l'IP), recrutement de l'équipe (validation par l'IP)		
<b>Phase de dialogue politique</b>	Elaboration du draft 1 du document de politique foncière agricole (validation par l'IP) et d'une note méthodologique affinée pour les concertations locales (validation par l'IP)	2 mois	
	Préparation des concertations (identification des participants, diffusion des documents ; préparation interne des groupes d'acteurs)	2 à 3 mois	L'identification des participants se fait de concert avec les groupes d'acteurs concernés. Il est essentiel de tenir compte de l'avis des groupes d'acteurs pour fixer le délai des concertations internes.
	Concertations locales par zone socio foncière	2 mois	Les zones socio-foncières auront été identifiées par l'étude diagnostic. Le délai de deux mois se base sur l'hypothèse de 10 zones (1 atelier de 2 à 3 jours par semaine). Le rythme des ateliers doit permettre aux consultants de rédiger au fur et à mesure les rapports.
	Elaboration du draft 2 du document de politique foncière agricole (validation par l'IP) et d'une note méthodologique affinée pour les Etats Généraux du foncier agricole (validation par l'IP)	1 mois	
	Préparation des Etats Généraux du foncier agricole	2 mois	L'identification des participants se fait de concert avec les groupes d'acteurs concernés. Il est essentiel de tenir compte de l'avis des groupes d'acteurs pour fixer le délai des concertations internes. Mise à profit de ce temps pour recruter les consultants chargés d'élaborer la Loi foncière agricole et ses textes d'application. Il est en effet souhaitable que ces consultants puissent suivre les Etats Généraux du Foncier Agricole.
	Préparation des TDR de l'équipe loi foncière (validation par l'IP), recrutement de l'équipe (validation par l'IP)		
	Tenue des Etats généraux	3 jours	Cette durée est un minimum.
	Finalisation de la politique foncière agricole (validation par l'IP)	1 mois	
	Adoption de la politique foncière agricole	1 mois	Ce délai peut suffire s'il y a volonté politique.
<b>Phase de mise en œuvre (1ères étapes)</b>	Elaboration du projet de loi foncière agricole et de ses textes d'application (validation par IP)	2 mois	En concertation avec tous les ministères et acteurs concernés Préparation d'une note de présentation du projet
	Préparation de l'atelier national sur la loi foncière agricole (identification des participants, diffusion des documents ; préparation interne des groupes d'acteurs)	1 à 2 mois	L'identification des participants se fait de concert avec les groupes d'acteurs concernés. Il est essentiel de tenir compte de l'avis des groupes d'acteurs pour fixer le délai des concertations internes.
	Tenue de l'atelier national sur la loi foncière agricole et ses textes d'application	2 jours	Cette durée est un minimum.
	Finalisation de l'avant-projet de loi foncière agricole et de ses textes d'application (validation par IP) – Transmission au Gouvernement	1 mois	

=> Total de 19 à 22 mois

**Annexe 2 :****LISTE DES PERSONNES RENCONTREES  
LORS DE LA MISSION DU 03 AU 13 JUIN 2007**

M. Fousseyni MARIKO	Secrétaire Général / Ministère de l'Agriculture
M. Abdrhamane CISSE	Conseiller Juridique / Ministère de l'Agriculture
M. Daouda DIARRA	Secrétaire Permanent du Comité Exécutif du Conseil Supérieur de l'Agriculture / Ministère de l'Agriculture
M. Yaya DIARRA	Coordonateur National / Programme National d'Infrastructures Rural
M. Kassim SIDIBE	Chargé de mission / Ministère de l'Elevage et de la Pêche
M. Saïdou COULIBALY	Conseiller Technique Pêche / Ministère de l'Elevage et de la Pêche
M. Oumar Ag MOHAMEDOUN	Conseiller Juridique / Ministère de l'Elevage et de la Pêche
M. Chirfi Moulaye HAÏDARA	Conseiller Technique / Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
M. Amadou COULIBALY	Inspecteur en Chef / Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières
M. Ibraïma GUINDO	Chargé de mission / Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
Mme Lansry Nana Yaya HAÏDARA	Commissaire / Commissariat à la Sécurité Alimentaire
M. Brahima SANGARE	Chef du Département Planification et Suivi / Commissariat à la Sécurité Alimentaire
M. Moussa KIENTA	Conseiller / Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
M. Baba Antoine BERTHE	Elu / Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
M. Salif Foulani SISSOKO	Coordinateur Technique / Coordination Nationale des Organisations Paysannes
M. René ALPHONSE	2 <sup>ème</sup> Vice-président / Coordination Nationale des Organisations Paysannes Président / Fédération Bétail et Viandes
M. Souleymane DIARRA	Chargé des Commissions / Association des Organisations Professionnelles Paysannes
Mme Aminata DIARRA	Présidente / Fédération Nationale des Femmes Rurales
Mme Koné Rokiatou CISSE	Fédération Nationale des Femmes Rurales
Mme Salamata Fada DIOENDE	Fédération Nationale des Femmes Rurales
M. Ibrahim SIDIBE	Secrétaire aux relations extérieures / Fédération Nationale des Jeunes Ruraux
M. Olivier DURAND	Banque Mondiale
M. Lucien HUMBERT	Agence Française de Développement Bamako
M. Jean-Luc VIRCHAUX	Directeur, Bureau de la Coopération suisse au Mali
M. Hermann GRELL	Directeur / Coopération Technique Allemande (GTZ) Bamako
M. Cheick Bougary BATHILY	Assistant du Représentant / FAO
M. Tidiane BERTHE	Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées
Mme Lenaig THOMAS	Agriculteurs Français et Développement International

**Annexe 3 :****PERSONNES PRESENTES LORS DE LA RESTITUTION**

M. Daouda DIARRA	Secrétaire Permanent du Comité Exécutif du Conseil Supérieur de l'Agriculture / Ministère de l'Agriculture
M. Mohamed Lamine DEM	Juriste / Secrétaire Permanent du Comité Exécutif du Conseil Supérieur de l'Agriculture
M. Kassim SIDIBE	Chargé de mission / Ministère de l'Elevage et de la Pêche
M. Chirfi Moulaye HAIDARA	Conseiller Technique / Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
M. Souleymane CISSE	Ministère de l'Environnement
M. Ibraïma GUINDO	Chargé de mission / Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
M. Mazanga DIABATE	DNPSES
M. Moussa KIENTA	Conseiller / Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
M. Baba Antoine BERTHE	Elu / Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
M. Lassina SIDIBE	Secrétaire Exécutif / Association des Organisations Professionnelles Paysannes
M. Abou SANOGO	Secrétaire adjoint aux relations extérieures / AOPP
M. Ibrahim SIDIBE	Secrétaire aux relations extérieures / Fédération Nationale des Jeunes Ruraux
M. Olivier DURAND	Banque Mondiale
M. Dionkounda TRAORE	Conseiller Société civile, Organisations Paysannes / Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) Bamako
M. Ibrahima YAYA	Bureau de la Coopération suisse au Mali
M. Hermann GRELL	Directeur / Coopération Technique Allemande (GTZ) Bamako
Mme Michaela BRAUN	GTZ Bamako