



Réseau de Plaidoyer pour la Sécurisation Foncière Agricole au Mali
Siège : CAD-Mali /Bamako/Djélibougou – Rue : 326 Porte : 26
BP : 2307* Tél. (+223) Tel : 20 24 01 34/76 28 64 31/66 80 83 83
E-mail : reso.sefamali@gmail.com

MEMORANDUM DE LA SOCIETE CIVILE ET DES COMMUNAUTES A LA BASE SUR LA POLITIQUE NATIONALE DOMANIALE ET FONCIERE AU MALI

CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le Mali n'a pas de politique nationale domaniale et foncière à proprement parler, à part des réglementations foncières, des documents épars de politiques sous-sectorielles éparses, et un cadre institutionnel difficilement coordonné, donnant lieu à l'insécurité, l'instabilité et la précarité de la tenure foncière, notamment en milieu rural et péri urbain. Jusque-là, l'accent a trop souvent porté sur la mise en place d'ajustements techniques et d'outils de gestion, lesquels demeurent insuffisamment opérants face à l'ampleur croissante des problèmes, et surtout faute de cadre politique issu d'une vision et fixant des orientations stratégiques et axes d'intervention.

La situation foncière du pays est aujourd'hui préoccupante. La sécurité et la cohésion sociale sont menacées par les conflits autour de la terre. L'enjeu foncier est d'autant plus prégnant que l'accroissement des cessions de terrains s'est fortement accéléré depuis 2012 sur tout le territoire, aussi bien en ce qui concerne les droits formels qu'informels. La terre est devenue une valeur économique refuge, de rente, de spéculation, en lieu et place des investissements productifs. La boulimie sur la terre alimente les revendications sociales qui dénoncent les prix exorbitants de la terre, l'accaparement des terres des communautés villageoises par les opérateurs économiques et les élites nationales, les faiblesses de la gouvernance domaniale et foncière et le faible impact du domaine et du foncier sur le développement national, etc.

Le besoin urgent de résoudre la question foncière est porté par l'ensemble des populations toutes catégories confondues. Il constitue une demande politique, sociale et économique forte. En inscrivant la question dans son Programme de Travail, le Gouvernement de la République du Mali entend se doter désormais d'une Politique Nationale Domaniale et Foncière (PNDF) en vue d'engager une réforme domaniale et foncière en profondeur.

C'est dans cet esprit que les Organisations Paysannes Agricoles, les Organisations de la société civile sous l'égide du Réseau de Plaidoyer pour la Sécurisation Foncière Agricole « RP-SéFA-Mali » avec l'appui financier de HELVETAS Swiss Intercoopération ont engagé des concertations régionales dans le cadre de l'élaboration du document de projet de Réforme Domaniale et Foncière ont organisé des concertations régionales à Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou et Mopti.

Ces concertations visaient d'une part, à une réelle implication des communautés à la base et leur appropriation du document-projet de réforme domaniale et foncière et d'autre part, à recueillir leurs préoccupations majeures afin qu'elles puissent être intégrées dans le document final.

Le présent mémorandum est la quintessence des recommandations des populations locales issues des concertations régionales et de l'analyse juridique du projet de réforme.

CONSTATS

A la lumière de notre analyse, trois constats majeurs se dégagent :

1. Le projet de document de PNDP prend en compte les droits coutumiers tant dans l'analyse du contexte, la justification et les orientations que dans les stratégies et les actions à mener.
2. Cette prise en compte est réalisée soit à travers une référence directe auxdits droits, soit indirectement à travers la référence au droit et aux institutions locales, la

reconnaissance du pluralisme juridique ou l'accent sur la participation et la gestion inclusive.

3. Si le document proclame la PFA et la LFA comme étant des balises pour les actions à mener en milieu rural, l'accent n'est pas suffisamment mis sur la prise en compte desdits textes dans la définition des actions à mener, notamment le plan d'action.

Par ailleurs, le document en soulignant que la garantie de la propriété et des droits qui lui sont attachés doivent rester les fondements des économies et des sociétés maliennes, sans définir immédiatement de garde-fou peut ouvrir la possibilité d'une dérive "propriétaire" ou privatiste. Il en est de même de l'action 1.3. relative à l'amélioration de la gestion de la dimension juridique et participative des Investissements à Grande Echelle. Cette partie devra nettement marquer la nécessité de mener et mettre en œuvre les études d'impact environnemental et social, souligner le respect des droits des communautés, y compris la possibilité du partage des bénéfices.

Sur le plan méthodologique, nous constatons que contrairement à la Loi d'Orientation Agricole et la Loi sur le Foncier Agricole, la stratégie d'élaboration du projet de document de la Réforme domaniale et foncière se caractérise par :

- l'insuffisance d'implication des populations à la base et des organisations de la société civile Agricole dans le processus d'élaboration de la politique Nationale domaniale et foncière.
- la non soumission du document projet à certaines institutions, telles le Haut Conseil des Collectivités.

ENJEUX : LES FONDEMENTS DE LA STRATEGIE

Si les fondements définis par le document ne font pas de référence explicite aux droits coutumiers, la plupart des principes évoqués y touchent, d'une manière ou d'une autre. Il est notamment souligné que la stratégie de la Politique Nationale Domaniale et Foncière (PNDF) doit intégrer celles poursuivies à travers la Politique Foncière Agricole (PFA) et les autres politiques sous-sectorielles relatives au domaine et au foncier comme :

- l'articulation avec la décentralisation;

- la différenciation et la progressivité dans la mise en œuvre;
- l'adaptation des systèmes de gestion domaniale foncière;
- la reconnaissance de la diversité ;
- les démarches ouvertes ;
- la participation et l'inclusion ;
- la priorisation et la progressivité ;
- l'appropriation nationale ;
- la conformité avec les textes en vigueur;
- l'information, la sensibilisation et la formation.

Par ailleurs, il est noté que pour sa réussite, la stratégie doit avoir en toile de fond, le rétablissement de la confiance entre les autorités maliennes et les populations.

Le document souligne que le processus de formulation et de mise en œuvre de la PNDP sera progressif et itératif. Il sera une opportunité de renforcer la cohésion sociale. Il devra passer à travers des actions concrètes prioritaires à impact rapide et à effets multiplicateurs montrant la pertinence d'actions de proximité et d'ensemble pour que la population puisse reprendre confiance. Légitimité, Légalité et Équité seront alors les clés de toutes les démarches administratives.

La Politique domaniale et foncière reconnaîtra et consolidera la légitimité des droits fonciers de tous les Maliens tout en s'opposant à toute spoliation. Elle contribuera à sortir le foncier du désordre actuel, de l'informel, du bricolage, et de la corruption pour aller vers l'instauration de la légalité ; incluant le respect de la Loi et des engagements internationaux. La Politique fait la promotion de l'équité entre tous les acteurs.

2.2. Les axes stratégiques et les actions à mener

Si la plupart des axes retenus peuvent avoir des incidences sur les droits fonciers coutumiers, c'est l'objectif stratégique 1 et les actions en découlant qui concernent directement les droits coutumiers:

Objectif 1: Améliorer l'accès équitable à la terre et la sécurisation domaniale et foncière pour tous

Axes stratégiques

- La réforme du cadre législatif et réglementaire
- La réforme du cadre institutionnel ;

Axe stratégique 1 : La réforme du Cadre législatif et réglementaire : Il s'agira de :

- Mettre un terme à l'incohérence ;
- Réajuster et/ou d'actualiser les instruments, outils, cadres juridiques de base du domaine et du foncier,
- Ramener le domaine et le foncier sous une Autorité de Coordination et de Concertation plus effective pour la prise de décision et pour l'action.

Action 1.1. : Reconnaître toutes les tenures foncières

Cette action concerne, dans une certaine mesure, la redéfinition du statut de la terre, celle des règles de sa gestion et le rôle des différents acteurs (Etat, Collectivités Territoriales, Particuliers communautés rurales). **Il faudra tenir compte du dualisme juridique existant et favoriser une prise en compte et un renforcement des droits fonciers dans un contexte caractérisé par une prépondérance des droits coutumiers. Il s'agira de reconnaître les droits fonciers des productrices et producteurs ruraux, des propriétaires urbains, de l'Etat, des collectivités territoriales et des particuliers, des investisseurs nationaux et internationaux ; ainsi que la maîtrise locale des communautés villageoises et inter – villageoises, des communautés urbaines sur les ressources communes de leur terroir ou de leur espace urbain.**

Cependant, souligne le document, la reconnaissance des droits coutumiers ne doit pas être une source de validation de la discrimination des femmes et des jeunes pour l'accès à la terre ainsi que d'exclusion d'autres groupes vulnérables. Elle doit mettre en place des mécanismes permettant de garantir le principe constitutionnel d'équité entre tous les maliens.

Ainsi, cette action prendra en compte l'amélioration de la connaissance du foncier traditionnel, de l'évolution vers de nouveaux principes de domanialité, de l'ajustement de la législation et l'information massive des acteurs, en particulier les ruraux.

Le document devrait réaffirmer ici avec force la référence aux dispositions pertinentes de la PFA et de la LFA et le préciser dans la partie correspondante du plan d'action.

Action 1.2 : Renforcer les mesures de sécurisation domaniale et foncière

Cette action portera sur la sécurisation des droits individuels et collectifs, à travers l'adaptation des textes et des pratiques à la diversité des utilisateurs, des exploitations familiales et des transactions foncières en respectant le principe « de juste et préalable indemnisation avant le transfert du terrain au nom de l'Etat » et de constitution de réserves foncières de l'Etat.

Il convient d'ajouter ici pour l'Etat, les collectivités territoriales et les communautés pour mieux faire le lien avec la LFA.

Action 1.3 : Améliorer la gestion de la dimension juridique et participative des IGE

Le secteur privé national et les grands investisseurs internationaux constituent un potentiel en matière de valorisation foncière, d'amélioration de la productivité et de lutte contre la pauvreté. L'option fondamentale du Mali, telle que découlant de la LOA et de la vision de la PNDF, donne la priorité aux exploitations familiales et aux petits producteurs, tout en étant ouvert à la nouvelle opportunité que représentent les Investissements à Grande Echelle (IGE). Le pays se doit de changer la façon dont cette question a été jusque-là traitée et de s'engager vers une véritable transformation de ce nouveau partenariat et d'en tirer meilleur profit. En effet, le Mali semble avoir pris conscience du potentiel que les transactions foncières représentent en termes d'investissements en même temps que de la controverse qu'elles suscitent. Il s'agira pour lui d'attirer les investisseurs, de réglementer et de mieux gérer les transactions futures.

Il conviendra de mieux habiller cette partie en insistant sur la nécessité de protéger et sauvegarder les droits des populations concernées par les IGE, d'assurer une exécution correcte des études d'impacts environnemental et social, mieux organiser les indemnisations et aller jusqu'au partage des bénéfices.

Action 1.4 : Améliorer l'accès des groupes vulnérables à la terre et aux ressources naturelles

Il est question ici, de garantir et de protéger en priorité les droits légitimes des femmes, des jeunes, des groupes défavorisés, des migrants et des déplacés intérieurs, et des citoyens vulnérables et des autres utilisateurs vulnérables tels que les pasteurs et les pêcheurs sur les terres et les ressources naturelles.

Axe stratégique 2 : La réforme du cadre institutionnel : Il s'agit dans cet Axe de mettre fin à la dispersion et l'instabilité institutionnelle actuelle, de mettre en place des structures nouvelles pour plus d'opérationnalité, de flexibilité et de rapprochement de l'administration des usagers dans la gestion des affaires domaniales et foncières.

Action 2.2 : Promouvoir des institutions locales et décentralisées de gestion domaniale et foncière

Il s'agit de rendre la décentralisation effective dans sa composante foncière, de clarifier et de renforcer les dispositifs pratiques de gestion domaniale et foncière au niveau des Collectivités décentralisées. Il s'agira également de renforcer la participation locale à la gestion domaniale et foncière.

Action 2.3 : Consolider des mesures de prévention et de résolution des conflits fonciers

Face à la multiplication et à la complexité croissante des conflits fonciers il devient impérieux de développer de nouvelles alternatives pour y faire face. Ces alternatives seront basées sur les trois principes suivants : (i) la reconnaissance de la valeur incontournable des pratiques traditionnelles de prévention et de règlement des conflits ; (ii) faire de la conciliation un préalable obligatoire avant la saisine de la justice et de l'Etat (iii) enfin, mettre en avant la reconnaissance sociale des droits et pratiques fonciers au cœur de la procédure d'enregistrement des droits et de leur gestion.

La PNDF veillera d'une part à renforcer les dispositifs et mécanismes existants ou à créer, donnant la faveur à des solutions locales et, d'autre part, à améliorer le rôle de la justice dans le règlement des litiges fonciers.

DÉFIS

La démarche participative, qui doit marquer son élaboration devra aussi être insufflée à sa mise en œuvre pour promouvoir une participation citoyenne à la gestion domaniale et foncière. En outre, la crise que vient de traverser le Mali a fait apparaître de nouveaux défis, notamment la question du fonctionnement effectif de l'appareil de l'Etat. La réforme domaniale et foncière doit s'inscrire dans une dynamique large de Reconstruction et de Stabilisation du pays.

La PNDF a défini onze orientations parmi lesquelles les deux premières sont en relation directe avec les droits coutumiers :

La terre en tant que ressource naturelle mais périssable est trans-générationnelle. En ce sens, elle est un bien culturel, économique, social qui demeure un patrimoine commun des générations passées, présentes et futures. Cette formulation est issue de la philosophie "coutumière" du foncier, même si plus loin, il est dit qu' " elle appartient à toute la Nation. Il faut se référer à la Nation ou à ses représentants pour tous les actes domaniaux et fonciers majeurs, susceptibles d'avoir des conséquences graves sur la vie de la Nation."

Tout être humain a droit au développement économique, social, physique, intellectuel, moral et, au respect et à la préservation des droits fondamentaux de l'homme (survie, protection, développement, participation, équité, justice) et des droits fonciers légitimes ;

Les acquis de la LFA, notamment la sécurisation des terres des communautés doivent être préservés et renforcés.

Un effort doit être fait afin de rendre cohérent les dispositions d'accès à la terre et leur sécurisation inscrites dans la LOA, la LFA et dans la version relue du code domaniale et foncier.

En fin, le défi majeur est la collaboration permanente entre le Ministère chargé des Affaires foncières et celui de l'Agriculture afin d'éviter la duplication des outils de gestion foncière

PROPOSITIONS

A l'issue de ces concertations organisées dans les régions de Koulikoro, Kayes, Ségou, Mopti et Sikasso, les recommandations ci-dessous ont été formulées :

Les services domaniaux doivent enregistrer numériquement toutes les transactions foncières et rendre les coordonnées GPS disponibles sur une base accessible aux communes. Ainsi un guichet unique d'attribution de parcelle doit être opérationnel dans chaque région du Mali. A cet effet, on doit :

- Mettre en place et faire fonctionner un dispositif unique spécialisé pour la gestion foncière (un guichet unique pouvant faciliter l'identification et la sécurisation des parcelles) ;
- Définir le cadre de collaboration entre les différents services techniques en charge des questions foncières ;
- Mettre en place un mécanisme d'identification et de formalisation des droits fonciers coutumiers et leurs modes de gestion ;
- Développer des mécanismes ou procédures de lotissement et de parcellement prenant en compte les droits fonciers coutumiers des communautés à la base ;
- Prendre en compte et procéder à l'utilisation des outils de sécurisation foncière tel que décrit dans la LFA

1- Comment changer la mentalité du monde rural pour que les femmes puissent avoir accès à la terre ?

Il faudrait une véritable campagne de sensibilisation au tour de la LFA en tenant compte des spécificités locales. Pour les terres aménagées, il faut appliquer les textes qui définissent déjà l'octroi des 15% aux femmes et aux jeunes.

2- Quelle est votre appréciation du document en question :

- Mettre en conformité le document de politique domaniale et foncière avec les autres textes régissant le foncier, notamment la Loi d'Orientation Agricole, la Politique Foncière Agricole et la Loi sur le Foncier Agricole, etc. Les acquis issus des autres textes législatifs et réglementaires doivent être maintenus et consolidés.

- **Par rapport à l'AXE STRATEGIQUE 2 :**

Apporter plus de précision entre les institutions et commissions devant être créées dans le cadre de la gestion foncière et domaniale. (Cf. **Action 2.2** : Promouvoir des institutions locales et décentralisées de gestion domaniale et foncière).

1. Privilégier les réserves foncières et préserver les espaces vitaux des (villages)
2. Instaurer des mécanismes permettant de mettre fin aux abus des autorités administratives sur l'attribution des terres rurales ;
3. Mettre en place un mécanisme d'identification et de formalisation des droits fonciers coutumiers et leurs modes de gestion ;
4. Développer des mécanismes ou procédures de lotissement et de parcellement prenant en compte les droits fonciers coutumiers des communautés à la base :
 - *Définir et classer les zones par vocation préalablement aux actes de morcellement à travers la mise en œuvre des schémas directeurs,*
 - *Privilégier la sécurisation des exploitations Agricoles familiales,*
 - *Faire de l'immatriculation le préalable de toutes opérations foncières en vue de mieux prendre en charge les cas de purges et d'autres problèmes fonciers,*
 - *Mettre en place un guichet unique pouvant faciliter l'identification et la sécurisation des parcelles ;*
5. Préciser les domaines dévolus à l'Etat, aux communautés rurales , aux collectivités et aux particuliers ;
6. Rendre disponibles et accessibles des plans issus des opérations ;
7. raccourcir le délai des baux emphytéotique (réduire à 50 ans) tout en purgeant l'ensemble des droits avant de céder les parcelles aux investisseurs ;
8. Mettre en place des procédures de sécurisation des transactions foncières ;
9. Définir et immatriculer les domaines fonciers des collectivités et des communautés ;
10. Proposer des pistes de partenariat gagnant-gagnant entre les investisseurs et les détenteurs de droits coutumiers au profit des communautés ;
11. Mettre en place et faire fonctionner un dispositif unique spécialisé pour la gestion foncière en limitant les acteurs habilités à faire des transactions (Maire, Sous-préfet, Préfet, Gouverneur) ;
12. Mettre en place des cadastres au niveau des collectivités territoriales ;

13. Veiller à l'articulation du Plan d'Urbanisation Sectoriel (PUS) avec les documents de planification opérationnels des CT intervenant dans la zone de mise en œuvre des PUS ;
14. Mettre en conformité le document de politique domaniale et foncière avec les autres textes régissant le foncier ;
15. Définir le mécanisme de suivi et évaluation régulier de la politique domaniale et foncière ;
16. Valoriser les droits fonciers coutumiers dans le cadre des transactions foncières (en se référant à la LFA) ;
17. Prendre en compte dans le document de PNDF la gestion des terres transfrontalières;
18. Prendre des dispositions d'appui aux communautés dans la mise en œuvre des mécanismes de prévention et de gestion de conflit (notamment les questions de superposition de droits sur les mêmes terres);
19. Définir le cadre de collaboration entre les différents services techniques en charge des questions foncières ;
20. Veiller à la traduction en langues nationales et à la diffusion des textes relatifs au foncier ;
21. Prendre des dispositions de protection des terres coutumières face aux investisseurs étrangers ;
22. Mettre en place un mécanisme de veille et de suivi de l'application stricte des contrats miniers et cahiers de charge;
23. Impliquer largement les autorités coutumières dans la gestion du foncier ;
24. Impliquer les populations locales dans les négociations et la validation des contrats de cessions foncières dans le cadre de l'exploitation minière;
25. Renforcer la collaboration entre les collectivités territoriales, les services techniques et les autorités administratives.

CONCLUSION

Les organisations de la société civile intervenants principalement dans le secteur de l'Agriculture et du Foncier, à travers le Réseau de Plaidoyer pour la Sécurisation Foncière Agricole (RP-SéFA) avec l'accompagnement d'autres organisations et alliés ont décidé d'apporter leurs contributions au contenu de la PNDF en vue de sécuriser les droits fonciers coutumiers.

Ce mémorandum constitue notre plateforme de négociation du contenu de la PNDF. Il permettra aux autorités nationales d'améliorer les contenus du projet de document de PNDF pour une bonne gestion du Foncier au Mali.

Ainsi les organisations membres et alliées du RP-SéFA et des communautés à la base demandent la prise en compte de ce mémorandum dans le projet de document de Politique Nationale Domaniale et Foncière au Mali

Fait à Bamako le 25 octobre 2017

Le Président du RP-SEFA

Mamadou FOFANA