



**COORDINATION NATIONALE DES
ORGANISATIONS PAYSANNES DU MALI**

Kalaban coura Rue 200 Porte 727, BP : E 2169 Bamako Mali

Tél. : 00223 20 28 68 00 - Email : cnopmali@yahoo.fr

Site web : www.cnop-mali.org

Mémoire Paysan sur l'élaboration de la loi foncière Agricole

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
Contexte	3
Vision paysanne	5
Objectifs	6
Propositions paysannes	8
Conclusion	12

I. CONTEXTE

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

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

A l'heure actuelle, l'un des problèmes les plus épineux pour le développement de l'agriculture familiale mais aussi pour le maintien de la paix sociale dans les zones rurales et périurbaines, est celui du foncier rural. A ce sujet, les organisations paysannes sont inquiètes : la compétition pour l'accès à la terre s'intensifie de jour en jour sous les effets conjugués de la croissance démographique, de la pression agricole et pastorale sur les ressources, de la spéculation, de la fréquence des déficits pluviométriques et de la dégradation de l'environnement. Les conflits fonciers prolifèrent et s'enveniment. Des exploitations familiales sont mises en péril. Les législations existantes et les pratiques administratives actuelles se révèlent inefficaces et coexistent toujours avec des droits coutumiers de moins en moins adaptés aux contraintes du milieu.

Dans bien des cas, les réglementations traditionnelles ne permettent plus de sécuriser l'accès au foncier et s'avèrent inefficaces pour apporter des solutions aux problèmes : avec l'augmentation de la compétition pour l'accès à la terre, leur imprécision engendre de nombreux conflits d'usage – souvent entre agriculteurs, éleveurs et pêcheurs – et d'appropriation : les limites des terrains sont contestées, la nature des droits attachée aux transactions traditionnelles (prêt, dons) est remise en cause, les règles d'héritages sont violées. Par ailleurs, on constate une tendance au morcellement des exploitations familiales à un niveau qui affecte leur viabilité économique.

Le développement progressif de la société de consommation conduit les individus à la recherche d'une plus grande autonomie dans l'acquisition de leur revenu. Les familles élargies se fragmentent en famille plus restreinte. La croissance démographique aidant, les ressources foncières se raréfient et la taille des exploitations diminue. En outre, la privatisation du foncier se développe aux dépens des ruraux : du fait de l'État, qui peut légalement apurer les droits coutumiers et céder les terres à de gros opérateurs privés (exploitations de mines, exploitations agro-industrielles de l'Office du Niger, etc.) contre des dédommagements infimes et non négociés des populations; du fait des

commerçants, fonctionnaires, etc., qui s'emparent de terrains agricoles en exploitant leur maîtrise des rouages administratifs et des législations en vigueur (obtention de titres fonciers ou de concessions rurales) ou en corrompant les gestionnaires traditionnels ;

Dans ce contexte, les textes législatifs et les pratiques administratives en vigueur ne répondent pas aux enjeux de la pacification du milieu rural et de la modernisation de l'agriculture familiale. Ces textes doivent être mis en cohérence, adaptés ou reformulés pour répondre à la demande sociale. Mais aussi en étant conforme aux directives de l'Union Africaine, aux directives de la FAO et les conventions, textes déjà ratifiés comme ceux des droits de l'Homme, du PIDESC, du droit à l'alimentation.

Le Mali ne dispose pas en réalité de Politique appropriée facilitant l'accès des femmes, des jeunes et des autres couches défavorisées, au foncier, les dispositions en la matière, édictée par la LOA, n'étant pas fonctionnelles.

Malgré tout, il faut saluer l'Elaboration en cours d'une Politique foncière Agricole conformément aux dispositions de la LOA.

Par ailleurs, le Mali ne connaît pas encore, de politique d'aménagement, cadastre... équilibrée aussi bien pour le territoire national que pour les terroirs villageois.

Sur un autre registre, le monde paysan déplore l'inadéquation entre les textes législatifs/réglementaires et les pratiques courantes. Cela se manifeste notamment par des contradictions ostentatoires entre droit moderne et droit coutumier à plusieurs égards.

Par voie de conséquence, le décalage énorme entre les logiques de l'administration et celles des paysans autour de la gestion foncière comme des conflits y afférents, est énorme.

Cette situation est accentuée par la faible connaissance voire la méconnaissance des pratiques et règles locales par les institutions modernes ayant à charge, le foncier, notamment en milieu rural.

S'agissant du cas spécifique du nord- Mali, il faut signaler que le mode de tenure foncière en vigueur dans beaucoup de zones, est inadapté, se caractérisant par l'appropriation de quantités énormes de terres, par une minorité au nom de la répartition par quotes-parts (partage inéquitable des terres) inégales pour des raisons d'ordre socioculturel.

Les conflits d'intérêts et de compétences entre autorités traditionnelles impliquées dans la gestion foncière, dans certaines zones, devra également attirer l'attention du législateur.

De façon générale, les spéculations foncières, indépendamment de la forme, sont un véritable danger pour la survie de l'Exploitation Familiale Agricole.

La Loi d'Orientation Agricole (LOA) a, quant à elle, balisé le chemin pour l'élaboration d'une loi foncière pouvant constituer un atout ou une contrainte pour les Exploitations Familiales (EF).

C'est dans ce contexte des débats autour des différents modes d'attribution des terres que le processus d'élaboration d'une politique foncière en prélude à la formulation de la Loi Foncière a pris forme. Les organisations paysannes, constituant la grande partie de la profession agricole ont décidé unanimement de mener des réflexions préalables pour mieux se préparer afin de contribuer de façon significative aux débats qui sont engagés.

C'est dans ce cadre qu'une série de rencontres a été initié pour « parler d'une seule voix » dans les négociations sur les orientations majeures de la PFA.

II. VISION PAYSANNE DE L'AGRICULTURE AU MALI

Notre vision est de concevoir une agriculture reposant sur les exploitations familiales agricoles multifonctionnelles, multidimensionnelles, et compétitives.

Une agriculture durable, productive et innovante :

- conduite par des exploitant-e (s) dont les professions sont reconnues et sécurisées ;
- basée sur une sécurisation des terres agro-sylvo-pastorales et des Exploitations Familiales ;
- qui nourrit ses populations urbaines et rurales en priorité ;
- qui assure des revenus décents et suffisants aux exploitants ;
- qui participe à l'amélioration du cadre de vie des populations rurales sur la base de l'équité entre les villes et les campagnes ;
- qui préserve l'environnement et les sols basés sur l'agroécologie ;
- qui s'appuie sur des politiques cohérentes et justes.

III. OBJECTIFS

☞ *Assurer une sécurité foncière aux exploitant-e-s agricoles*

La sécurité foncière des exploitants agricoles est une condition indispensable pour le développement d'une agriculture durable au Mali. La sécurisation foncière (droits d'usage ou propriété) est seule à même de permettre aux agriculteurs, éleveurs, pêcheurs et exploitants forestiers, d'investir en toute confiance sur des terres dont ils savent qu'ils continueront à les exploiter sur des périodes justifiant les investissements consentis.

☞ *Assurer un accès équitable au foncier pour les différents groupes sociaux*

Cela porte notamment sur la prise de mesures conséquentes pour favoriser un meilleur accès et une sécurisation au foncier de groupes vulnérables comme les femmes et les jeunes. Il pourrait notamment s'agir de mesures de discrimination positive. Par exemple, institution de quota en faveur des femmes et/ou des jeunes dans les attributions de parcelles au niveau des zones aménagées sur fonds publics.

☞ *Lutter contre l'accaparement des terres*

Le phénomène d'acquisition des terres a commencé dans les différentes régions du Mali, à des degrés différents. Les zones de Niono (Office du Niger), Macina, les principaux centres urbains : Bamako et Alentours, Baguinéda, Sanakoroba, Gao (zones cynégétiques), Koutiala, Sikasso, Yanfolila, Bafoulabé, Mahina... Ces différentes cités sont particulièrement concernées par l'acquisition à grande échelle, par le public, les privés nationaux et internationaux.

Ce phénomène existe depuis fort longtemps, à savoir, 1986 dans les zones rizicoles pour ensuite s'accroître à partir des années 2000 et prendre un virage dangereux, **de nos jours**.

La cession abusive des terres, à grande échelle, au détriment de la petite exploitation familiale représentant 80% de la population active du Mali, l'accélération du rythme de vente voire l'expropriation des abords immédiats des villages après les villes, l'installation massive du privé malien et étranger dont des Etats... sont autant de facteurs ayant attiré l'attention des producteurs, sur le phénomène d'acquisition des terres par les investisseurs.

Un autre problème que rencontre l'exploitation familiale est la vente abusive du capital foncier familial ou villageois par certains gestionnaires familiaux ou chefs de village peu scrupuleux. Il s'agit quelquefois de ventes au sein de la communauté rurale, qui sont conclues sans que l'ensemble des ayants droits n'ait été consulté. Mais très fréquemment, ces manipulations sont liées à l'irruption de hauts fonctionnaires, riches citadins, hommes politiques et notables ou d'opérateurs de l'agro business dans le marché foncier des localités situées à la périphérie des grandes villes ou dans les zones aménagées : ces derniers disposent de moyens financiers et relationnels sans commune mesure avec ceux des locaux et profitent de ce pouvoir pour corrompre des chefs d'exploitations ou de village en difficulté.

Pour y remédier, plusieurs mesures devraient être prises :

☞ **Préserver l'environnement**

Les modes extensifs de production auxquels obéissent la plupart des systèmes d'agriculture et d'élevage au Mali exigent l'occupation de vastes espaces et conduisent à l'épuisement des réserves de terres agricoles, au rétrécissement des aires de pâturage, à l'exploitation d'espaces anciennement réservés aux pêcheurs. La croissance démographique et l'accaparement de terres ou cession massive à grandes échelles aidant, la compétition entre utilisateurs des ressources naturelles s'amplifie et s'envenime : on déplore quotidiennement des conflits d'usage liés à la divagation d'animaux dans des zones de culture, à la mise en culture d'espaces de pâturage et de couloirs d'accès aux points d'eau et aux pâturages, à l'occupation de sites de pêche par des cultures ou des troupeaux, etc.

Afin de favoriser le retour vers une gestion pacifique et durable des ressources naturelles, les organisations paysannes pensent qu'il faut promouvoir une gestion locale concertée de la ressource foncière : *renforcer les réglementations locales positives qui existent encore, soutenir les démarches volontaristes et participatives d'aménagement de l'espace, renforcer le rôle des institutions décentralisées dans la gestion foncière, mettre en place des conventions collectives, de gestion et de l'espace.*

☞ **Préserver la cohésion territoriale et la paix**

Les coutumes qui réglementaient l'exploitation des ressources naturelles sont de moins en moins respectées. Concernant l'activité de cueillette et de pêche par exemple, ces réglementations traditionnelles permettaient et permettent encore dans certains terroirs : d'éviter le gaspillage des ressources en interdisant leur exploitation précoce (date d'ouverture de la cueillette et de la pêche) ; d'éviter l'exclusion en autorisant toute la population villageoise à les pratiquer ; de renforcer les liens de proximité par l'invitation des villages voisins. Avec l'affaiblissement progressif de ces réglementations locales, qui se traduit par la corruption de certains gestionnaires traditionnels et l'incivisme grandissant des populations, l'adoption de comportements préjudiciables aux intérêts communautaires se répand : cueillette précoce, surexploitation de massifs forestiers, pêche clandestine et utilisation d'engins de pêche non conventionnels, multiplication de la location de points d'eau à des pêcheurs itinérants par des gestionnaires traditionnels de l'eau, etc. Cette situation est à l'origine de nombreux conflits.

La politique foncière dont il est question doit être élaborée à travers une approche participative avec une forte implication des détenteurs des droits coutumiers dans la prise de décision en matière de gestion foncière locale et des organisations paysannes. Ces derniers doivent aussi évoluer sur certains droits révolus comme l'équité par exemple.

IV. PROPOSITIONS PAYSANNES

UN MEMORANDUM PAYSAN POUR PARTICIPER AU DIALOGUE POLITIQUE AUTOUR DE LA PFA/MALI

Le Mali tout entier se trouve aujourd'hui à un tournant important de son développement agricole. En effet, depuis le début de l'année 2011, un processus a été engagé pour arriver à élaborer de façon consensuelle une Politique Foncière Agricole appelée PFA/Mali qui doit donner les orientations générales pour une Loi Foncière Agricole (LFA). Ce grand chantier a mobilisé les différents acteurs et la profession agricole a pris tout ce processus au sérieux pour que le document final qui va être obtenu soit le reflet de ses aspirations et de ses ambitions pour le développement agricole du pays. Cela est d'autant important que ce processus se déroule au moment où les organisations paysannes et leurs alliés se sont mobilisés pour lutter contre l'accaparement des terres et des eaux dans le pays.

Le présent document constitue le fruit de notre négociation interne pour avoir une plateforme de défense de nos intérêts en tant que profession agricole. Nous prenons acte du document produit et faisons nos points ci-dessous qui serviront de base à l'ensemble de la profession agricole pour négocier avec les autres acteurs lors du dialogue politique. Ces points que nous allons défendre à l'unisson durant tout le processus de consultations et de dialogue politique sont les suivants :

a. Par rapport au principe de domanialité : Comment réaménager et au besoin supprimer ?

Nous nous accordons à dire qu'il est impératif aujourd'hui de :

- ❖ **Réaménager le principe de domanialité dans une logique de progressivité tout en gardant la cohérence de la gestion du patrimoine foncier et la prise en compte des autres acteurs :** en effet, le CDF consacre la propriété de toutes les terres à l'Etat (mais reconnaît en même temps les droits coutumiers ; l'Etat n'a pas mis en route ce processus de reconnaissance) et donne les modalités d'accès aux autres acteurs. Avec l'émergence d'autres acteurs tels que les collectivités territoriales, les autorités coutumières etc., il est nécessaire de revoir cette option en précisant les différentes formes de propriétés incluant tous les acteurs. L'expérience de ces dernières années avec la question de l'accaparement des terres montre bien la nécessité de faire un tel pas pour donner une partie du pouvoir de gestion des terres aux autres acteurs. L'Etat doit jouer un rôle important pour assurer la régulation mais ne doit plus être le seul gérant du patrimoine foncier dans sa globalité. Ceci implique un certain nombre de dispositions qui doivent être prises en compte en partie dans la PFA et en partie dans la LFA. Il s'agit entre autres :
 - ❖ Demander de préciser le domaine privé de l'Etat et les rendre public
 - ❖ Enlever la présomption de propriété de l'Etat sur les terres non immatriculées ;
 - ❖ Limiter les propriétés de l'Etat aux biens immatriculés à son nom ;

- ❖ Faire gérer les terres non immatriculées par les autorités coutumières et les collectivités locales qui sont des acteurs pertinents reconnus et donc légitimes
- ❖ Définir et reconnaître légalement les territoires communaux, villageois sous forme d'un enregistrement collectif des terres afin de préserver l'espace vital des villages
- ❖ Revoir le principe de l'inattaquabilité du titre foncier

b. Par rapport Droits coutumiers: quelle consistance; limites, mode de constatation et enregistrement ?

Nous nous accordons sur le fait que la PFA/Mali doit mettre l'accent sur certains points :

- ❖ **Le droit coutumier étant bâti sur des normes ou règles sociales (ethnies, cultures, us et coutumes, ...), est reconnu par le CDF et la Loi d'Orientation Agricole (LOA).** La Politique Foncière Agricole doit corriger les limites ci-dessous :
- ❖ Tributaire au principe de la domanialité ;
- ❖ Diversité des pratiques coutumières,
- ❖ Détentions abusives par certaines autorités coutumières,
- ❖ Inéquité dans l'attribution des terres,
- ❖ Inscription et sensibilisation des acteurs sur la prescription acquisitoire.
- ❖ Reconnaître et protéger les espaces vitaux des villages par un enregistrement collectif des terres villageoises

Nous défendrons l'option que la constatation des droits coutumiers soit faite par tout le village sous la responsabilité du conseil de village, validée à la commission foncière et enregistrée à la mairie. Cette option doit être clairement indiquée dans la LFA et des orientations doivent figurer dans la PFA.

c. Régulation et Formalisation des transactions foncières locales

La profession agricole s'accorde sur le fait que :

- ❖ **la régulation et la formalisation des transactions foncières locales ont pour objet de sécuriser les exploitations familiales Agricoles :** cette orientation doit être bien visible dans la PFA et par la suite dans la LFA. A ce titre, les points suivants doivent faire l'objet d'attentions particulières :
- ❖ Il est impératif d'avoir un plan d'aménagement du territoire dans chaque village et commune (définir les zones de protection agricoles, environnementales, habitation, économique). La PFA doit inclure cette action comme étant une des priorités du plan d'actions qui sera élaboré à la suite des consultations ;
- ❖ Il y a la nécessité d'élaborer des conventions locales de gestion des terres agricoles, pastorales, halieutiques et forestières et d'en faire une action du plan d'actions de la PFA.

Pour les cas de ventes, il est impératif de réguler les transactions à travers les actions suivantes :

- ❖ Après avoir recensé les terres déjà immatriculées et immatriculer les terres aménagées, faire des réserves foncières en rapport avec les schémas et plans d'aménagement en cours,
- ❖ Dans le cadre de la spéculation foncière, on pourrait se servir d'un impôt foncier dissuasif dont la faisabilité et les modes de fonctionnement seront précisés suite à une étude.

d. Les investissements agricoles publics : garde fous, avantages pour les populations

La PFA/Mali doit inclure des points très clairement exprimés pour :

- ❖ Sécuriser les Exploitations Familiales Agricoles (EFA) ;
- ❖ Préserver les terres pour les générations à venir ;
- ❖ Préserver l'environnement et les éco systèmes ;
- ❖ Préserver la cohésion territoriale et la paix ;
- ❖ Développer des politiques qui garantissent la pérennité du patrimoine foncier national.

Nous défendons l'option que pour tout investissement Agricole supérieur à 50 ha, il faut que les détenteurs de terres concernées soient :

- ❖ Préalablement informés à travers:
 - o La publication et la diffusion publique du projet aux communautés (contenu des conventions, contrats, baux, études etc.)
 - o Le partage avec les populations locales les résultats des études de faisabilités menées conformément aux textes en vigueur

En fait, nous prônons la nécessité d'une concertation locale et d'un consentement obligatoire des populations locales à travers un document écrit. Il faut la convenance d'un protocole signé avec la supervision des autres acteurs suite à des débats contradictoires.

- ❖ Respectent des parcelles exploitées par des communautés et sécurisent les EFA ;
- ❖ Respectent les passages des animaux (point d'eau, pistes, etc.) ;
- ❖ Respectent les décisions de la communauté (adhésion ou pas au projet)

Nous défendons aussi de réserver 70% des investissements publics aux Exploitations Familiales Agricoles dont au moins 20% pour les femmes et jeunes ; et après redistribuer des terres aux EFA insuffisamment pourvues car actuellement, il y a 0,5 ha par actif en zone office du Niger.

e. Commissions foncières: composition, prérogatives, relations avec les autorités coutumières et décentralisés

Les missions assignées aux commissions ne peuvent être effectives et efficaces qu'avec la mise en place des moyens de formation et les coûts de fonctionnement par l'Etat et les collectivités. Ces actions doivent être des priorités dans le plan d'actions de la PFA. La

composition des Commissions foncières locales et communales est notifiée, selon les dispositions du chapitre III, les articles 4 et 6 du décret n°011/P-RM du 19 janvier 2009.

Nous défendons l'option d'une relecture du décret n°09-011/P-RM du 19 janvier 2009 fixant les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement des commissions foncières locales et communales pour les rendre fonctionnelles.

Pour cela, nous proposons :

- ➔ Une révision de la composition des commissions foncières rendant majoritaire la profession Agricole :
- ➔ Une reprécision des attributions des commissions foncières locales et communales

La profession agricole défendra l'option que des moyens soient mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'actions de la PFA pour consolider les capacités et les compétences des membres des commissions et pour les permettre de fonctionner de façon permanente dans une logique consolidation de la cohésion sociale.

f. Place et rôle des villages, des hameaux et autres entités coutumières (autorités coutumières)

Nous défendrons dans la PFA en cours d'élaboration et dans la future LFA les options suivantes :

- ➔ Les autorités coutumières doivent superviser le processus d'accès et de sécurisation foncière avec la participation de tout le village/hameau sur la validation des droits coutumiers locaux dont certains doivent évoluer comme l'équité ;
- ➔ S'inspirer des expériences du Niger

g. Information/communication des populations sur la politique foncière agricole

L'Etat doit donner les moyens à la profession Agricole pour assurer une large diffusion de la transcription de la politique foncière et des textes législatifs- Réglementaires y afférents, dans les langues nationales.

D'autres moyens de diffusion peuvent être utilisés, entre autres :

- ❖ Radios / télévision
- ❖ Foras
- ❖ Cassettes audio
- ❖ Sketchs
- ❖ Etc.

V. CONCLUSIONS

Les organisations paysannes du Mali constituant la très grande majorité de la profession agricole avec l'accompagnement d'autres organisations de la société Civile (conseil national de la société civile, le forum des organisations de la société civile, etc.....) et l'APCAM ont décidé de prendre leur destin en main en s'engageant dans un travail de fond en vue de mieux comprendre le contenu de la PFA et d'agir pour sécuriser l'avenir des producteurs et des productrices sur l'ensemble du territoire national.

La PFA doit être élaborée, de manière concertée, et ayant pour objectif de sécuriser l'exploitation familiale paysanne. Les maîtres mots de cette politique devront être le statut de l'exploitation familiale, la formalisation des actes fonciers, la gestion locale et l'aménagement concerté des espaces ruraux et vitaux des villages. Des propositions concrètes, notamment des mesures et approches de sécurisation foncière de petits producteurs ruraux, des femmes et des jeunes, seront faites par les Organisations paysannes

Ce mémorandum paysan constitue notre plateforme minimale de négociation du contenu de la PFA mais aussi de la future LFA. Il permettra à tous les membres de défendre les options définies afin que nos points de vue soient pris en compte.

Fait à Sélingué, le.....2013

Ont signé :

- ☞ L'Association des Organisations Professionnelles Paysannes (**AOPP**) ;
- ☞ L'Association des Pêcheurs Résidents au Mali (**APRAM**) ;
- ☞ La Plateforme Paysanne du Sahel ;
- ☞ La Fédération des Organisations Productrices de Banane (**FOPB**) ;
- ☞ La Fédération Nationale de la Filière Bétail et Viande (**FEBEVIM**) ;
- ☞ L'Union Nationale des Coopératives de Planteurs et Maraîchers (**UNCPM**) ;
- ☞ L'Association pour la Promotion des Filières Agricoles (**APROFA**) ;
- ☞ Le Collège des Syndicats Paysans ;
- ☞ La Fédération Nationale des Femmes Rurales (**FENAFER**) ;
- ☞ La Fédération Nationale des Jeunes Ruraux (**FENAJER**)