

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL

SECRETARIAT GENERAL

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

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple-Un But-Une Foi

TERMES DE REFERENCE RELATIFS

**A L'ELABORATION DU PLAN D' ACTIONS DE MISE
EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE AGRICOLE
ET DE LA LOI SUR LE FONCIER AGRICOLE**

FEVRIER 2015

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

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 nationale. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, cadre de référence adopté en mai 2002 vise à réduire la pauvreté 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 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 que la commercialisation, la distribution, et les autres services agricoles. Elle engage la République du Mali dans une réforme agricole d'une très grande ampleur.

Le but de la Politique de Développement Agricole (PDA) est de faire du secteur agricole le moteur du développement national. Les principaux objectifs poursuivis par cette politique visent 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'exploitations Agricoles familiales reconnues et sécurisées, associées 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.

II. LES DISPOSITIONS SUR LE FONCIER AGRICOLE DE LA LOA

II.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, 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.

II.2. La politique et la loi sur le foncier agricole 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 (Article 75). La LOA prescrit d'une part 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 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 sur le foncier 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.

II.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.

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.

II.4. Les commissions foncières

La LOA prévoit l'institution d'une commission foncière dans chaque commune (Article 79). 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. La LOA donne également compétence aux commissions foncières communales pour « arbitrer » les litiges fonciers agricoles avant tout jugement contentieux.

III. CONTENU SOMMAIRE DU PLAN D'ACTION

Comme cela a été capitalisé dans le Cadre et les Lignes Directrices de l'Union Africaine sur les politiques foncières, un des points d'achoppement des réformes foncières réside dans le passage de la phase d'élaboration de la réforme à la phase de sa mise en œuvre.

Pour éviter cet écueil, il convient avant tout d'élaborer un plan d'actions de mise en œuvre de la politique foncière Agricole et de la loi sur le foncier Agricole, qui servira de ligne de conduite et de référence au ministère de l'agriculture et à l'ensemble des acteurs concernés (PTFs, ONG, Profession Agricole, etc.).

L'élaboration du plan d'actions doit s'inscrire dans la logique participative qui a marqué le processus d'élaboration de la politique et de la loi foncières et être orientée par le Comité de Pilotage et d'Animation du processus de mise en œuvre des dispositions foncières de la LOA.

Le plan d'actions fixera les objectifs concrètement visés, les actions envisagées et les lignes directrices de la mise en œuvre de la politique Agricole et la loi sur le foncier Agricole sur un horizon de dix ans. Le contenu de ce cadre de référence commun à l'action de tous les acteurs devra en particulier développer les différents volets suivants.

III.1. Le volet juridique

Il consistera à élaborer et adopter l'ensemble des textes d'application de la loi foncière d'une part, et à effectuer un travail de mise en cohérence juridique sur la base d'une évaluation critique du droit positif au regard des nouvelles orientations de la politique et de la loi foncières. Cette évaluation critique doit donner lieu à l'établissement d'un recueil de l'ensemble des dispositions juridiques à modifier et/ou à annuler.

III.2. Le volet institutionnel

L'adaptation du cadre institutionnel concernera différents types d'acteurs (plusieurs Ministères, les collectivités territoriales, etc.). Il s'agira donc d'accompagner ces différentes structures pour qu'elles procèdent au mieux aux adaptations requises.

Sur la base du contenu de la politique foncière Agricole et de la loi sur le foncier Agricole, un plan d'actions global et budgétisé de développement institutionnel sur 10 ans, intégrant une dimension de renforcement des capacités, devra être élaboré.

III.3. Le volet opérationnel

Le volet opérationnel consistera, en premier lieu, à adapter les projets et programmes en cours d'exécution et comportant une composante foncière, de manière à ce que leurs méthodologies d'intervention et leurs outils entrent en conformité avec les nouvelles orientations politiques et les dispositions juridiques.

Un rapide état des lieux de ces interventions de terrain permettra de déterminer un programme complémentaire de projets pilotes à initier.

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.

Les actions seront menées sur le terrain en partenariat avec les collectivités territoriales décentralisées et les commissions foncières, auxquelles il importera d'apporter des appuis.

Sur le plan géographique, le programme complémentaire devra prendre soin de couvrir d'une part les différentes zones socio-foncières du pays et d'autre part les différents types d'espaces ruraux. La logique de ce programme est axée sur la diversité des outils testés dans des contextes variés, avant d'envisager une phase non plus pilote mais nationale de mise en œuvre.

III.4. Le volet suivi-évaluation-communication

L'élaboration des indicateurs de suivi et la responsabilisation de chaque acteur seront le fruit d'une réflexion concertée. Les critères qui serviront de guide pour l'élaboration des indicateurs de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie concerneront aussi bien les terres agricoles que les ressources communes.

Il s'agira notamment du suivi des indicateurs qui se fera selon deux perspectives :

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

L'ensemble des projets et programmes de sécurisation foncière devront tenir compte des indicateurs de suivi-évaluation ainsi définis. Ces opérations de terrain seront périodiquement évaluées. Les résultats de ces évaluations permettront d'alimenter les réflexions au plan national. Une stratégie de communication sera élaborée et mise en œuvre.

IV. RESULTATS ATTENDUS DU PROCESSUS SUR LE FONCIER AGRICOLE

Au terme d'un processus passionnant, deux outils importants sont obtenus. Il s'agit de :

- la politique foncière Agricole ;
- la loi sur le foncier Agricole.

Ces deux instruments servent à réaliser des réformes foncières structurantes en milieu rural. Aucune politique de développement Agricole n'est possible sans prendre en compte la réalisation de ces deux documents fondamentaux.

Il est donc important de prendre des dispositions idoines pour anticiper la définition du plan d'opérationnalisation de la politique foncière Agricole et de la loi sur le foncier Agricole.

Il s'agit de tracer les contours d'un plan d'action susceptible de préciser les actions concrètes à réaliser.

V. METHODOLOGIE

V.1. Organisation d'un atelier national de lancement et de cadrage du plan d'actions

L'atelier de lancement et de cadrage vise la mise en niveau et l'adoption par l'ensemble des acteurs de la méthodologie à suivre. Les lignes de partage de responsabilité seront fixées et les priorités seront déterminées.

V.2. Organisation d'un atelier de restitution

Les propositions de la première version du plan d'actions sont réalisées au plan juridique, institutionnel et opérationnel, en partant des orientations dégagées dans la politique foncière Agricole et renforcées par les résultats des entretiens.

Un consultant recruté animera les ateliers qui regrouperont tous les membres du Comité de pilotage élargis à d'autres acteurs étatiques et non étatiques.

Il sera chargé de la rédaction du document final du plan d'actions sous la responsabilité du Secrétariat Permanent de la Loi d'Orientation Agricole.

V.3. Organisation de l'atelier national de validation du plan d'actions

Après la validation du plan d'actions par le Comité de Pilotage, il sera organisé un atelier national de validation dudit document.

Plus de deux cents (200) participants seront présents à l'atelier de validation. Les principales actions seront définies et les indicateurs y afférents seront aussi précisés. Le cadre logique sera élaboré avec la définition des programmes et sous-programmes fonciers.

Bamako, le 10 février 2015

Dr. Daouda DIARRA
Chevalier de l'Ordre du Mérite Agricole