|  |  |
| --- | --- |
| Image illustrant une route sinueuse et des arbres  Rapport DE L’ETUDE SITUATIONNELLE sur les textes de Lois encadrant le foncier agropastoral | **Résumé**  Face au besoin de plus en plus important d’accès et d’exploitations des terres, les autorités maliennes nationales et locales, rencontrent des défis liés à la gestion des ressources naturelles et aux conflits autour de ces ressources. Les textes et lois sur le foncier agropastoral intègre depuis 2006 des conventions locales, des réglementations coutumières sur le foncier. Cependant, les problèmes demeurent. L’objet de cette note est d’exposer le contenu des textes et lois choisies (LOA, LFA, conventions locales etc.) pour poser les problèmes liés aux contradictions qu’ils suscitent. Des recommandations font suite à la lecture des textes. |

# Sommaire

[Sommaire 1](#_Toc104202721)

[Sigles et Abréviations 2](#_Toc104202722)

[1. Introduction 3](#_Toc104202723)

[2. La Loi d’Orientation Agricole (LOA) 6](#_Toc104202724)

* [La LOA, une loi pour la souveraineté alimentaire 6](#_Toc104202725)
* [Les objectifs de la Loi d’Orientation Agricole (LOA) 7](#_Toc104202726)
* [Une Loi qui implique et responsabilise divers acteurs 7](#_Toc104202727)
* [Une loi qui encadre les exploitants et exploitations agricoles 8](#_Toc104202728)
* [Les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) 9](#_Toc104202729)
* [Les chambres d’Agriculture 9](#_Toc104202730)

[3. De la Loi sur le Foncier Agricole (LFA) 10](#_Toc104202731)

* [L’accès aux terres Agricoles 10](#_Toc104202732)
* [La sécurisation des droits fonciers Agricoles 12](#_Toc104202733)
* [Des Organes de gestion du foncier Agricole 13](#_Toc104202734)

[4. De la Charte Pastorale du Mali 15](#_Toc104202735)

* [Au titre des ressources pastorales et des droits d’accès 15](#_Toc104202736)
* [Au titre des droits des pasteurs et des organisations de pasteurs 16](#_Toc104202737)
* [Au titre des obligations des pasteurs et des organisations de pasteurs 17](#_Toc104202738)
* [Du rôle des collectivités territoriales défini par la CP 17](#_Toc104202739)
* [Du rôle des organisations de pasteurs défini par la CP 18](#_Toc104202740)
* [De la gestion locale des conflits 18](#_Toc104202741)

[5. Des conventions locales 19](#_Toc104202742)

[6. De la sensibilité des textes au genre : lecture analytique 20](#_Toc104202743)

[7. Des innovations et des conflits autour des textes sur le foncier agropastoral 22](#_Toc104202744)

* [Le défi de la LFA face à la reconnaissance des droits des femmes au foncier 22](#_Toc104202745)
* [La prise en compte des questions environnementales et climatiques 23](#_Toc104202746)
* [Conflits entre les compétences juridiques et administratives pris en compte par la LFA 23](#_Toc104202747)
* [La LOA et la LFA renforcent le pouvoir des collectivités territoriales dans la gestion des terres agricoles, et dans l’esprit de la décentralisation 23](#_Toc104202748)
* [L’article 29 de la LFA, une potentielle source de conflit 24](#_Toc104202749)
* [Conflits entre la Loi de portée générale (LOA, LFA, CP) et les conventions locales 24](#_Toc104202750)

[8. Recommandations 25](#_Toc104202751)

# **Sigles et Abréviations**

CEDEAO : Communauté Economique des Etats d’Afrique de l’Ouest

CP : Charte Pastorale

GRN : Gestion des Ressources Naturelles

LOA : Loi d’Orientation Agricole

LFA : Loi Foncière Agricole

OSC : Organisations de la Société Civile

OP : Organisations des Pasteurs

OPA : Organisations Professionnelles Agricoles

# **Introduction**

**Contexte et justification**

L’ONG AZHAR conduit le projet “ *Consolidation de la paix par la participation active des jeunes et des femmes de Koulikoro dans les mécanismes locaux de gestion-prevention des conflits liés aux ressources naturelles*” financé par le PeaceBuilding Fund (PFB). Il sera mis en œuvre dans **16** communes de la région de **Koulikoro** au Mali (Cercle de **Koulikoro** : Commune de Koulikoro, Doumba, Sirakorola et Tienfala, Cercle de **Nara** : Commune de Nara, Ouagadou, Niamana et Dilly, Cercle de **Banamba** : Communes de Banamba, Madina Sacko, Kiban, Toubacoro et Cercle de **Kangaba** : communes de Kangaba, Narena, Siby, et Benkadi

Ce projet vise à promouvoir la participation active des femmes et des jeunes dans les instances/initiatives de gouvernance foncière en démontrant la valeur ajoutée de leur implication et de leur contribution pour une gestion plus pacifique et durable des ressources naturelles dans un contexte marqué par les conflits.

Pour ce faire, le projet travaillera à (i) rendre « sensible au genre» les textes de références : Loi d’Orientation Agricole et Charte Pastorale (LOA, CP), (ii) former une masse critique de femmes, jeunes, autorités coutumières, organisations de la société civile (OSC) et les groupements d’agriculteurs et pasteurs sur la gouvernance foncière inclusive, (iii) former également les organismes gouvernementaux et autres acteurs de l’administration Malienne afin qu’ils assurent l’application adéquate des textes à tous les niveaux, (iv) améliorer l’impact et la durabilité des interventions d’atténuation des conflits soutenues par les bailleurs, en assurant une synergie avec les autres acteurs limitrophes qui mettent en œuvre des projets relevant de cette thématique et en développant des stratégies de communication pour diffuser les connaissances et encourager la réplique des interventions réussies.

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet, l’ONG AZHAR cherche un consultant expérimenté ou un bureau d’etude pour conduire une étude pour faire un état des lieux sur les textes de référence lies à l’accès aux ressources naturelles et au foncier agropastoral dans les zones d’intervention du projet.

**Objectif général**

L’objectif de l’étude vise à faire un état des lieux sur les textes de référence au sein du droit moderne, du droit coutumier et des textes religieux pour mieux comprendre les contradictions entre droit moderne/coutumier et droit moderne/religieux afin de rendre leur interprétation sensible au genre.

**Objectifs spécifiques**

Il s’agira de :

* Identifier et analyser les contradictions entre droit moderne/coutumier et droit moderne/religieux ;
* Répertorier les versions simplifiées (articles) des textes de références liés à l’accès aux ressources naturelles sensibles au genre disponibles.
* Formuler des recommandations pour rendre l’interprétation des textes de références liés à l’accès aux ressources naturelles sensibles au genre disponible.

**Résultats attendus**

Les résultats attendus de cet atelier de lancement sont les suivants :

* Les contradictions entre droit moderne/coutumier et droit moderne/religieux sont identifiées et analysées ;
* Les versions simplifiées (articles) des textes de références liés à l’accès aux ressources naturelles sensibles au genre disponibles sont répertoriées
* Des recommandations sont reformulées pour rendre l’interprétation des textes de références liés à l’accès aux ressources naturelles sensibles au genre disponible.

**Méthodologie/ Démarche**

Sur le plan méthodologique, l'étude va être conduite de manière participative, à travers une forte implication de toutes les catégories sociales (leaders communautaires, élus locaux, leaders religieux, membres des Cofos, leaders des organisations des femmes et jeunes, représentants de l’État, acteurs de la société civile locale) en mettant un accent particulier sur les femmes et les jeunes.

* **La revue de la literature**

Elle va porter sur l’analyse des textes de référence disponible au niveau des collectivités couvertes par le projet, des archives, des PDESC et des études-rapports sur la zone.

* **Collecte des données/Information terrain**

Pour avoir les informations sur l’état des lieux des textes de référence lies à l’accès aux ressources naturelles et au foncier deux (2) guides d’entretien doivent être élaborés :

- le premier guide pour les entretiens en focus group ;

- le deuxième guide pour les entretiens individuels.

La collecte doit être conduite par une équipe de recherche composée d’un consultant senior expérimenté, des assistants de recherche et des enquêteurs. Il s’agira de mener des interviews auprès des acteurs-cibles, d'animer les focus groupes sur le terrain. L’équipe sera introduite auprès des acteurs-cibles par les facilitateurs locaux et l’équipe de l’ONG AZHAR et AFAD sur les cercles de Nara et Banamba. Ainsi, une prise de contact avec les acteurs-cibles sera effective et servira de tremplin pour la préparation des focus groups. Cela permettra d’une part de négocier les bons moments des rencontres et d’autre part de mobiliser les acteurs-cibles en vue de renforcer la participation active de ceux-ci au processus de collecte. Il se pourrait que les premières réactions qui seront recueillies permettent de corriger d’éventuels manquements à la façon d’intervenir, vu que des interdits sociaux culturels et religieux, la sensibilité aux conflits sera observée dans l’approche méthodologique.

* **Analyse et interprétation des données**

Les focus groups et les entretiens individuels seront retranscrits par les assistants de recherche. Les données retranscrites seront codifiées et analysées. L’analyse permettra de produire un rapport d'étude de l’état des lieux sur les textes de référence lies à l’accès aux ressources naturelles. Le rapport final va faire ressortir les éléments suivants : *1) Les contradictions entre droit moderne/coutumier et droit moderne/religieux ;2)* *Les versions simplifiées (articles) des textes de références liés à l’accès aux ressources naturelles sensibles au genre disponibles, 3) 5) le degré d’allusion (recours) ou pas aux des textes de références liés à l’accès aux ressources naturelles, leur acceptabilité par les communautés, 4) Les recommandations pour rendre l’interprétation des textes de références liés à l’accès aux ressources naturelles sensibles au genre disponible.*

* **L'éthique**

Dans la conduite de cette étude l'éthique de la recherche doit être respectée. Dans la conduite des focus groupes (FG) et des entretiens individuels (EI) le consentement éclairé des interviewés doit être pris en compte. Les participants ou participantes aux entretiens doivent être informés sur leur droit de participer et de se retirer de l’entretien ou de refuser de répondre à certaines questions. Les dispositions nécessaires doivent être prises pour assurer une pleine adhésion des différents participants et participantes aux FG et aux EI en leur informant sur l’objectif de l'étude situationnelle.

**Période et lieu de l’étude**

La réalisation de l'étude de l’état des lieux sur les textes de référence lies à l’accès aux ressources naturelles et au foncier au Mali. Le rapport doit être déposé avant mi-mai 2022

# **La Loi d’Orientation Agricole (LOA)**

**La Loi N°06-045 portant Loi d’Orientation Agricole (LOA)** fixe les orientations de la politique de développement Agricole du Mali (*article 1*). Elle couvre l’ensemble des activités économiques du secteur Agricole et péri-Agricole notamment l’agriculture, l’élevage, la pêche et la pisciculture, l’aquaculture, l’apiculture, la chasse, la foresterie, la cueillette, la transformation, le transport, le commerce, la distribution et d’autres services Agricoles, ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales (*article 2*).

## **La LOA, une loi pour la souveraineté alimentaire**

La LOA ambitionne de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive. Pour ce faire, elle repose sur les ***exploitations familiales agricoles*** reconnues et sécurisées, vise à garantir la souveraineté alimentaire[[1]](#footnote-1), à moderniser ***l’entreprise Agricole*** (*article 3*). La LOA ambitionne de lutter contre la pauvreté.

La Loi d’Orientation Agricole (LOA) est justifiée par le contexte national et régional. Elle s’inscrit en cela dans l’esprit des lois sous-régionales, notamment la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP).

La LOA préconise foncièrement la souveraineté alimentaire et la limitation à la dépendance aux importations. Pour ce faire, elle encourage le savoir-faire local, et dispose à développer une agriculture locale, durable, moderne et compétitive. La LOA s’inscrit donc dans des objectifs du développement durable notamment dans la lutte contre la pauvreté, la recherche de l’équité sociale, la sécurité alimentaire, et la gestion pacifique et durable des ressources naturelles.

## **Les objectifs de la Loi d’Orientation Agricole (LOA)**

***Au titre des objectifs généraux,*** la politique de développement Agricole vise la promotion économique et sociale des femmes, des jeunes et des hommes en milieu rural et périurbain ; la souveraineté et la sécurité alimentaires du pays ; la réduction de la pauvreté rurale ; la modernisation de l’agriculture familiale et le développement de l’agro-industrie ; la protection de l’environnement et la gestion durable des ressources naturelles ; l’augmentation de la contribution du secteur rural à la croissance économique ; l’aménagement agricole équilibré et cohérent du territoire (*article 10*).

***Au titre des objectifs spécifiques,*** la LOA vise la création d’emplois et la réduction de l’exode rural ; l’amélioration du cadre et des conditions de vie en milieu rural ; l’augmentation de la production et de la productivité Agricoles ; l’amélioration des revenus des producteurs ; l’augmentation de la couverture forestière et herbacée ; la restauration et/ou la préservation de la biodiversité ; la maîtrise et la mobilisation des ressources en eau de surface et souterraine ; la protection sociale des exploitants et du personnel Agricoles ; la protection des exploitations Agricoles contre les risques Agricoles et les pratiques non soutenables ou contraires aux règles des marchés nationaux, sous régionaux et internationaux ; la structuration de la profession Agricole ; l’amélioration de la qualité des produits agricoles ; la production de produits exportables et la conquête de marchés étrangers ; l’utilisation de l’espace rural à des fins Agricoles en harmonie avec les autres usages *(article 10).*

## **Une Loi qui implique et responsabilise divers acteurs**

La LOA implique des acteurs multiples : l’Etat, les Collectivités territoriales, les organismes personnalisés à vocation Agricole, les exploitations Agricoles[[2]](#footnote-2), les associations, les coopératives, les organisations interprofessionnelles, les Organisations Non-Gouvernementales (ONG), et les autres organisations de la société civile (*article 5).*

## **Une loi qui encadre les exploitants et exploitations agricoles**

**L’exploitation Agricole familiale** est constituée d’un ou de plusieurs membres unis par des liens de parenté ou des us et coutumes et exploitant en commun les facteurs de production en vue de générer des ressources sous la direction d’un des membres, désigné chef d’exploitation, qu’il soit de sexe masculin ou féminin (*article 14*). Les exploitations Agricoles familiales sont enregistrées sans frais auprès des Chambres d’Agriculture sur le registre prévu à cet effet. Elles sont immatriculées auprès des services compétents de l’Etat. L’immatriculation confère à l’exploitation Agricole familiale la personnalité morale sans préjudice des droits de propriété foncière des tiers (*article 16*).

**L’entreprise Agricole** est une exploitation Agricole gérée à titre individuel ou en société et employant exclusivement une main d’œuvre salariée conformément à la législation du Travail en vigueur. Elle est enregistrée auprès des Chambres d’Agriculture et est immatriculée auprès des services compétents de l’Etat (*articles 20-21*)

Les exploitations agricoles ont **l’obligation** de contribuer à la bonne gestion des ressources naturelles et à la protection de l’environnement (*article 22*).

Les exploitations agricoles ont **droit** à des subventions/appuis de l’Etat et des Collectivités territoriales dans le cadre de la conservation et de la bonne gestion des ressources naturelles. Cependant seules les exploitations immatriculées peuvent bénéficier de ces subventions fixées par décret du Conseil des Ministres.

**La LOA en son *article 24* encourage l’Etat à privilégier *l’installation des jeunes, des femmes et des groupes vulnérables comme exploitants Agricoles*. Il préconise pour ces couches sociales la facilitation de l’accès aux mécanismes d’appuis techniques et financiers**.

## **Les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA)**

Une **Organisation Professionnelle Agricole** est « un groupement de personnes physiques ou morales, à vocation Agricole, qui décident de s’unir pour la défense de leurs intérêts auprès des pouvoirs publics et des tiers, la fourniture de biens et de services à leurs membres et/ou la réalisation d’activités économiques au profit de leurs membres » *(article 27).* L’OPA renvoie aux coopératives, aux associations, aux unions, aux fédérations/confédérations, aux fondations, aux syndicats. « Les exploitants Agricoles peuvent s’organiser librement au sein d’OPA » *(article 28).* L’OPA participe à l’élaboration, à la mise en œuvre et à l’évaluation des politiques et programmes publics nationaux d’intervention dans leurs domaines de compétences (*article 29*). Elle peut bénéficier d’appuis pour le renforcement de capacités (*article 30*).

## **Les chambres d’Agriculture**

Les chambres d’Agriculture sont les Organismes Personnalisés représentatifs de la profession Agricole (*article 31*), des organes professionnels consultatifs auprès des pouvoirs publics sur toutes les questions d’intérêt Agricole.

Elles donnent leur **avis et suggestions** sur : les politiques d’orientation, de coordination de développement Agricole, la réglementation fiscale et douanière relative aux activités Agricoles ; la législation du travail relative aux exploitations Agricoles ; la législation foncière applicable en milieu rural ; la politique des prix, des revenus, du crédit et de la commercialisation des produits Agricoles ; la formation professionnelle Agricole ; les moyens de promotion du développement Agricole.

Les Chambres peuvent aussi subventionner les entreprises d’intérêt Agricole, appuyer l’émergence d’OPA, d’organisations de femmes rurales et/ou de jeunes ruraux, encouragent les partenariats entre les OPA (*articles 32-33*)

# **De la Loi sur le Foncier Agricole (LFA)**

La **Loi N°2017-001 du 11 Avril 2017 portant sur le Foncier Agricole (LFA)** s’applique à l’ensemble des terres et espaces Agricoles du domaine national à vocation Agricole (*article 2*) [[3]](#footnote-3). Elle s’inscrit dans l’esprit de la Loi d’Orientation Agricole (LOA).

L’accès aux droits sur les terres Agricoles et la **sécurisation foncière[[4]](#footnote-4)**sont au cœur des préoccupations de la Loi. La Loi caractérise ainsi les terres qui relèvent du régime foncier Agricole : *les terres Agricoles de l’Etat[[5]](#footnote-5), les terres Agricoles des Collectivités territoriales, les terres Agricoles des communautés rurales[[6]](#footnote-6), les terres Agricoles des particuliers.*

## **L’accès aux terres Agricoles**

***Pour accéder aux terres agricoles de l’Etat et des collectivités territoriales,*** ces institutions assurent aux différentes catégories et exploitants Agricoles et promoteurs d’entreprise Agricoles, un accès équitable aux terres foncières Agricoles (*article 13*).

La LFA ordonne l’accès systématique à une part des terres Agricoles de l’Etat et des collectivités aux femmes et jeunes : « au moins 15% des aménagements fonciers de l’Etat ou des collectivités territoriales sont attribuées aux groupements et associations de femmes et de jeunes situés dans la zone concernée » (*article 13*). Bien qu’insuffisant ce quota corrige une injustice sociale structurelle dans des sociétés traditionnelles où les femmes héritent que très rarement sinon jamais des terres.

Une telle disposition de la loi incite aussi la formation en collectivité pour l’exploitation du foncier. L’aménagement du foncier est ici collectif. Elle répond à l’esprit de la **Loi N°06-045 portant Loi d’Orientation Agricole (LOA).**

***Au titre de l’accès des terres Agricoles des particuliers et des communautés rurales,*** la Loi offre plusieurs possibilités. D’abord elle permet l’accès aux terres Agricoles par les transactions entre les particuliers sur les terres Agricoles. Ces transactions « peuvent se faire sous forme de donation[[7]](#footnote-7), de prêt[[8]](#footnote-8), de location[[9]](#footnote-9), de métayage[[10]](#footnote-10), de bail ordinaire[[11]](#footnote-11) ou emphytéotique, de bail avec promesse de vente ou de cession » (*article 15).* Pour les transactions sur les terres Agricoles immatriculées, elles se font selon les dispositions du Code Domanial et Foncier. Pour ce qui est des terres Agricoles non immatriculées, leurs transactions entre particuliers, font l’objet de constatation à travers une attestation de transaction foncière **visée** par le Chef de village ou de fraction et signée par les parties et leurs témoins (*article 16*) et **légalisée** par le maire de la commune concernée et enregistrée dans un registre communal des transactions foncières (*article 18*). Ce processus de légalisation et d’enregistrement ouvre à l’obligation de paiement de droits et taxes selon la législation en vigueur.

En plus de la transaction, l’accès aux terres Agricoles des communautés rurales « se fait par succession conformément aux dispositions coutumières » (article 19)

## **La sécurisation des droits fonciers Agricoles**

Les droits réels sont reconnus sur les terres agricoles. Les terres agricoles sont « l’ensemble des terres occupées par les activités Agricoles, pastorales, sylvicoles ou piscicoles ou destinées à accueillir l’une ou l’autre de ces activités » (*article 3*).

La sécurisation des droits sur ces terres est garantie à un double niveau. Au niveau Etat, des registres fonciers tenus par les services compétents des domaines fonciers. Au niveau de chaque commune sont retenus, un registre des possessions foncières des Terres Agricoles, et un registre des Transactions foncières des Terres Agricoles.

***Prévention des conflits autour du foncier***

Les conflits fonciers opposent principalement les agriculteurs et les éleveurs, les agriculteurs entre eux et les éleveurs entre eux. Les contradictions entre les lois républicaines et les règles et pratiques coutumières sont un des enjeux. La LFA prévient ces conflits en reconnaissant aux terres coutumières un statut juridique. Ces terres peuvent bénéficier d’un droit de détention et/ou de possession.

En effet, « tout détenteur coutumier de terre Agricole peut demander la constatation de ses droits et la délivrance d’une attestation de détention et/ou de possession foncière. Cette demande est faite sur un formulaire fourni par la commune concernée » (*article 34).*

La commune joue un rôle déterminant dans la reconnaissance des terres coutumières soumises au payement de droits et taxes. L’attestation de détention coutumière est visée par le chef de village et de fraction sous avis favorable de la commission foncière *(article 35*), et légalisée par le maire de la commune concernée *(article 36*). La constatation et l’enregistrement des droits de détention coutumière est précisé par décret conjoint des ministères chargés de l’Agriculture, des domaines de l’Etat et des collectivités territoriales.

Le processus de reconnaissance des terres coutumières en impliquant des acteurs multiples (élus locaux, mécanismes de gestion/prévention des conflits fonciers, autorités étatiques, chefs de villages) sécurise les droits réels des personnes, en même temps qu’il complexifie la démarche, par conséquent dissuade éventuellement.

Pour ce qui est de l’attestation de possession foncière, elle est délivrée par le « maire de la commune concernée sur présentation de l’attestation de détention coutumière, et après avis favorable de la commission foncière villageoise et de fraction (*article 38*).

Enfin les attestations de détention/possession sont individuelles ou collectives. Elles sont transmissibles par successions. Elles peuvent faire l’objet de sécession gratuitement ou à titre onéreux dans les conditions déterminées par la loi en vigueur (*articles 15 à 29).*

*L’article 42* de la LFA reconnaît les droits des éleveurs et des pêcheurs sans exclure les us et coutumes communs en vigueur dans la localité :*« Les éleveurs et les pêcheurs peuvent se voir reconnaître un droit d’usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d’attache. Le droit d’usage prioritaire n’exclut pas l’exercice des us et coutumes communs aux éleveurs et aux pêcheurs en matière de gestion et d’exploitation des zones de pâturage et de pêche, notamment l’accès des tiers aux points d’eau, le droit de parcours et de pacage et de pêche ».*

Ces dispositions de la LFA concernant les éleveurs, est largement pris en compte par le Charte Pastorale. Ce texte de Loi intègre aussi l’esprit de la prévention/gestion des conflits fonciers.

## **Des Organes de gestion du foncier Agricole**

La LFA institue deux organes de gestion du foncier Agricole à savoir les commissions foncières villageoises et de fractions et l’Observatoire national du Foncier Agricole. La composition et les modalités de fonctionnement de ces organes sont régies par décret pris en Conseil des ministres.

***Les commissions foncières***

Les commissions foncières assurent la prévention des conflits (*article 48*). En son *article 49*, la Loi stipule que « tout différend relatif aux terres Agricoles est obligatoirement soumis à la commission foncière villageoise et de fraction territorialement compétente, préalablement à toute saisine des tribunaux*».* Le caractère obligatoire de la saisine de la commission foncière en cas de différend, rend cette dernière indispensable dans le processus de prévention/gestion des conflits fonciers.

Dans leurs missions, les COFO notifient le succès de la conciliation ou son échec : « lorsque la conciliation entreprise met fin au différend, la commission foncière villageoise et de fraction établit un procès-verbal de conciliation qu’elle transmet au juge compétent pour homologation. En cas de non conciliation, il est dressé un procès-verbal de non conciliation que la commission foncière villageoise et de fraction transmet au tribunal compétent » *(article 50).*

Ces commissions foncières jouent aussi un rôle déterminant dans le processus de détention et/ou de possession des terres Agricoles au niveau communal, villageois et des fractions comme le stipulent les *articles 35 et 38* de ladite Loi.

Les COFO ont un pouvoir consultatif, de conciliation, d’approbation, d’information et de prévention. Elles n’ont aucunement de pouvoir de sanction. En effet, les infractions liées au foncier sont punies par les dispositions en vigueur dans le Code Pénal ou Code de Procédure pénale (*article 52*).

En dépit des décrets d’application sur leurs modalités de fonctionnement, les commissions foncières rencontrent des défis importants d’ordre organisationnel, budgétaire, normatif et cognitif. Elles nécessitent donc une effective redynamisation, notamment dans la région de Koulikoro.

***L’observatoire national du Foncier Agricole***

L’observatoire est sous la tutelle du ministère de l’Agriculture. Il a pour objectif de « contribuer à la documentation et d’assurer le suivi de la loi foncière Agricole et des pratiques foncières en milieu rural. Il met en place un dispositif permanent, inclusif et transparent de suivi-évaluation de la réglementation foncière Agricole, ainsi qu’une base de données sur les questions foncières (*article 45*). Un tel organe a aussi pour mission de rendre compte de manière périodique aux différents acteurs du foncier Agricole, les connaissances, pratiques sur le secteur.

A ce jour, nous soulignons le problème de visibilité de l’observatoire, sa dépendance, et le déficit de productions et d’informations sur les questions de l’accès et de la gestion des Ressources Naturelles.

# **De la Charte Pastorale du Mali**

La législation malienne encadre aussi les activités pastorales. C’est l’objet de la **Loi N°01-004 du 27 février 2001, portant** **Charte Pastorale (CP) du Mali**. La loi consacre les droits des pasteurs en matière de mobilité des animaux et d’accès aux ressources pastorales, et définit les obligations des pasteurs dans l’exercice de leurs activités pastorales (*article 1*). La préservation de l’environnement et le respect des biens d’autrui sont des obligations définies par la Loi.

La Loi s’applique à l’élevage pastoral des espèces bovines, ovines, caprines, camélines, équines et asines (*article 2*). Deux décrets (décret n°06-439/P-RM du 18 Octobre ; décret n°10-602/P-RM du 18 Novembre 2010) fixent respectivement les modalités d’application de la Loi n°01-004 du 27 Février 2001 portant Charte Pastorale, et les modalités de la transhumance en république du Mali. La santé animale, l’exploitation du bétail et sa commercialisation ne concernent pas ladite Charte Pastorale du Mali.

## **Au titre des ressources pastorales et des droits d’accès**

*L’article 27* de la Charte Pastorale définit les espaces pastoraux relevant du domaine de l’Etat et des collectivités territoriales : les pâturages herbacés et aériens, les bourgoutières communautaires, les terres salées, les points d’eau, les gîtes d’étapes.

**L’accès aux ressources de pâturages du domaine forestier non-classé**, est libre et ne donne lieu à la perception d’aucune taxe ou redevance (*article 28*), de même que le sont les accès aux terres salées, aux pistes de transhumance et aux gîtes d’étape. Cependant la CP préconise que l’utilisation des espaces réservés aux pâturages à des fins agricoles fasse l’Objet d’une concertation entre les différents utilisateurs locaux *(article 37).*

**L’accès aux ressources des espaces agricoles,** après l’enlèvement des récoltes est autorisé par la CP. Sur ce point, *«*les animaux de la collectivité territoriale concernée ont un droit d’accès prioritaire aux champs récoltés*» (article 35).* Les collectivités territoriales sont en charge de cette réglementation, en fixant chaque année une date d’accès aux champs récoltés. Dans le cas où le propriétaire/l’exploitant veut ramasser et stocker ses résidus de récoltes à des fins d’utilisation privative, il est tenu de le faire avant la date déterminée par la collectivité territoriale (*article 36*).

**L’accès aux points d’eau naturels**rivières, fleuves, mares et lacs du domaine public, en vue de l’abreuvement des animaux, est libre et gratuit (*article 38*). Lorsque des points d’eaux sont aménagés comme points d’eau pastoraux, les pasteurs sont prioritaires dans l'accès qui peut donner droit à des taxes et redevances (*article 40*). L’accès aux points d’eau aménagés (puits traditionnels, les puits en buse de ciment privés et les forages privés) est subordonné à l’accord préalable de leur propriétaire *(article 42).*

## **Au titre des droits des pasteurs et des organisations de pasteurs**

## 

Dans le cadre de leurs activités d’élevage, les pasteurs ont le droit de déplacer leurs animaux en vue de l’exploitation des ressources pastorales (*article 4*). Cela leur confère un droit d’accès aux ressources pastorales (*articles 9 et 10*)

Les déplacements d’animaux peuvent se faire au niveau local, régional et national dans le strict respect des aires protégées, des espaces classés ou mis en défens et la police sanitaire des animaux. Ces déplacements peuvent aussi se faire dans les territoires des pays voisins, dans le respect des accords relatifs à la transhumance.

Les pasteurs ont le droit d’accéder librement aux gîtes d’étapes, et il est interdit d’utiliser ces derniers de manière à entraver le séjour des pasteurs en déplacement (article 19). Ils ont aussi droit d’accès aux ressources pastorales, notamment l’accès aux pâturages et aux terres salées

## **Au titre des obligations des pasteurs et des organisations de pasteurs**

Les pasteurs ont une obligation générale de surveillance et de contrôle de leurs animaux en déplacements. Ils veillent au respect des biens des autres personnes *(article 6).[[12]](#footnote-12)* Ils ont une obligation de surveillance de leur milieu naturel (*article 13*).

La Loi responsabilise les pasteurs dans la GRN. Les pasteurs ont l’obligation de veiller à la préservation de l’environnement et à l’utilisation durable des ressources pastorales (*articles 7 et 8*) est une autre obligation de la Loi. Ils doivent s’assurer que le déplacement des animaux se fait sur les pistes pastorales locales et les pistes de transhumance (article *15*). Par exemple, « les troupeaux en déplacement sont obligatoirement placés sous la surveillance de gardiens en nombre suffisant. Les gardiens sont tenus de présenter, à toute réquisition, les documents administratifs et zoo-sanitaires prévus par la législation en vigueur » (article *20*).

Les collectivités territoriales peuvent établir une périodicité d’utilisation des pistes pastorales selon les réalités locales. Elles ont l’obligation d’établir chaque année un calendrier de la transhumance (article *22*) : « le calendrier doit préciser en particulier les périodes maximales de départ et de retour des animaux d’une localité à l’autre. L’information doit en être donnée par tous moyens-appropriés aux pasteurs. Le calendrier doit être communiqué dans les meilleurs délais aux collectivités territoriales et aux autorités administratives concernées*».*

## **Du rôle des collectivités territoriales défini par la CP**

La gestion des ressources pastorales relève de la compétence des collectivités territoriales sur le territoire desquelles elles se trouvent » (*article 54*). « Les collectivités territoriales sont chargées, notamment, de l’élaboration des règlements locaux relatifs à l’utilisation rationnelle et paisible des ressources pastorales. Elles veillent à la mise en œuvre de la présente loi dans leur ressort territorial, en collaboration avec les services techniques compétents de l’Etat » (*article 55*). « Les collectivités territoriales doivent gérer les ressources pastorales avec la participation des organisations de pasteurs et en concertation avec les autres utilisateurs des ressources naturelles » (*article 56*).

## **Du rôle des organisations de pasteurs défini par la CP**

*L’article 58* consacre les organisations de pasteurs comme des partenaires privilégiés de l’Etat, des collectivités territoriales et des services techniques en matière de développement pastoral et pour la mise en œuvre de la présente loi. Les OP participent à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique nationale d’élevage. Elles sont associées à la gestion et à la préservation des ressources pastorales et naturelles.

## **De la gestion locale des conflits**

La Charte Pastorale encourage la prévention et la gestion pacifique des conflits liés aux activités pastorales. Les collectivités territoriales favorisent les rencontrent intercommunautaires d’échange et de dialogue et assurent l’information des acteurs concernés par l’exploitation des ressources naturelles (*article 59*). L’arbitrage des instances locales de gestion des ressources naturelles doit précéder tout recours aux juridictions compétentes pour régler des conflits liés à l’exploitation des ressources pastorales.

Les violations de la Charte Pastorale donne lieu à des sanctions. Parmi les infractions visées : « *occupé ou entravé une piste pastorale ou un gîte d’étape ou empiété sur leur emprise ; exploité contrairement aux règles admises ou pollué des ressources en eau ; déplacé des animaux en dehors des pistes pastorales ; contrevenu aux dispositions relatives aux périodes d’ouverture des champs récoltés à la pâture des animaux (article 65).*

Ainsi selon l’*article 66*: «  sera puni d’un emprisonnement de onze jours à six mois et d’une amende de vingt mille à cent mille francs ou de l’une de ces peines, sans préjudices des dégâts causés à des tiers, quiconque aura : - endommagé les biens d’autrui en laissant des animaux en divagation ; sans études d’impact sur l’environnement, réalisé un programme ou un projet susceptible d’entraîner la suppression ou la disparition de ressources pastorales ou la disparition de ressources pastorales , en totalité ou en partie ; - contrevenu à un calendrier de transhumance ».

# **Des conventions locales**

De l’ensemble des textes et lois qui encadre le foncier agropastoral, les conventions locales sont celles qui posent plus débat. Au Mali, au niveau local de nombreuses initiatives convergent vers l’objectif de la promotion d’une meilleure gestion concertée et pacifique des ressources naturelles. Les expériences de conventions locales sont privilégiées dans l’encadrement de l’accès aux ressources naturelles.

Elles suscitent cependant de nombreuses questions sur leur validité juridique, leurs espaces de mobilisations. Leurs interprétations font l’objet de conflits.

## **Les objectifs généraux des conventions locales**

Les conventions locales ont pour objectif de formaliser des procédés et des pratiques d’une gestion participative et rationnelle des ressources agro-pastorales.

Les conventions respectent les dispositions des textes de Loi de la République dont la Loi n°01-004 du 27 février 2001, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de gestion des ressources agro-sylvo-pastorales. Elles tiennent leur validité de ce respect et de l’approbation par des représentants de l’Etat des dites conventions.

Une convention locale est de portée géographique limitée et encadrée. Par *la convention intercommunale sur les gestion des Ressources agro-sylvo-pastorales dans le cercle de Banamba* « s’applique aux populations du Cercle de Banamba, ainsi qu’à tous les exploitants des ressources agro-sylvo-pastorales des terroirs du dit cercle »[[13]](#footnote-13).

Une convention locale précise simplifie et rapproche le langage législatif des communautés de bases. Elle précise par exemple les modalités de la transhumance, de la pêche, de la chasse, la divagation des animaux, dans une localité déterminée. Elle précise le calendrier de la transhumance et fixe les sanctions contre les contrevenants.

## **De l’organe de pilotage des conventions locales**

De façon générale, les conventions locales consacrent un ***organe de pilotage de la convention locale.*** Le rôle principal dévolu à un tel organe est la surveillance des ressources agro-sylvo-pastorales, la diffusion et la sensibilisation sur le contenu de la convention. L’organe contrôle l’application de la convention, aide à la recherche des délinquants, participe à la protection des ressources naturelles, fait le suivi et l’évaluation de la mise en œuvre de la convention.

# **De la sensibilité des textes au genre : lecture analytique**

* La LOA, au titre de ses principes, considère que « la politique de développement Agricole vise à assurer la promotion des femmes et des hommes qui vivent du secteur Agricole dans le respect de l’équité, notamment entre les milieux rural et urbain » (article 8). La même Loi en son article 10 définit les objectifs généraux parmi lesquels « *la promotion économique et sociale des femmes, des jeunes et des hommes en milieu rural et périurbain ».*
* La LFA en instituant deux organes de prévention/gestion des ressources, à savoir les commissions foncières et l’Observatoire National sur le Foncier, ne consacre pas la participation des femmes et des jeunes à ces organes. Des décrets de création des Commissions foncières fixe leurs modalités de composition. Des femmes et des jeunes étant prévus dans la représentation de COFO.
* En dépit des dispositions de la LFA qui consacrent au moins 15% des terres Agricoles de l’Etat et des collectivités aux femmes et jeunes, les textes de Lois et conventions ne prennent pas fortement en compte les droits des femmes et jeunes d’accès aux terres agricoles.
* Au titre des développement et renforcement des capacités les textes de Lois ( LOA, LFA, CP) demeurent général en ciblant les exploitations agricoles familiales et entreprises agricoles, et passifs par rapports aux préoccupations des femmes et des jeunes à ce propos.

En ne prenant suffisamment pas en compte les femmes dans les textes et lois, ces derniers font entorse aux principes de durabilité dans la GRN, d’inclusion des couches importantes de la société telles les femmes et jeunes, par conséquent aux principes de gouvernance démocratique et de justice.

# **Des innovations et des conflits autour des textes sur le foncier agropastoral**

Les conflits fonciers émergent autour d’un écosystème de conflit et de facteurs divers y contribuant. Une part de cet écosystème concerne les sources directes de la conflictualité autour du foncier. Ces sources sont économiques, sociales, politiques, en lien avec les activités agropastorales. D’autres facteurs systémiques sont liés aux textes, lois, pratiques coutumières, et les interprétation qui en sont faites.

Ainsi les textes de Lois sont objet de conflits lorsqu’ils ne sont pas appliqués en toute vigueur, qu’ils ne sont pas connus ou ignorés des populations et des communautés, ou encore qu’ils entrent en contradiction les uns par rapports autres. Les lois peuvent aussi ne pas prendre assez en compte un problème de droit, et donc être source de conflit.

## **Le défi de la LFA face à la reconnaissance des droits des femmes au foncier**

Une des innovations majeures de la LFA est la reconnaissance des droits d’accès pour les femmes et jeunes aux terres Agricoles. La Loi stipule clairement qu’au moins 15% des terres agricoles doivent être réservées aux femmes et jeunes. Une telle disposition corrige une forte décimation de ces catégories sociales dans des sociétés traditionnelles où la propriété et les sécessions sont dominées par les hommes.

Cependant, une telle innovation fait face au défi toujours persistant des pratiques et des coutumes, des pouvoirs essentiellement masculin.

## **La prise en compte des questions environnementales et climatiques**

La Charte Pastorale offre des droits aux pasteurs et organisations de pasteurs. Mais elle donne surtout des obligations relatives notamment à la protection et préservation de la biodiversité. La CP en son *article 11* dispose les pasteurs et les organisations de pasteurs à lutter contre la désertification : « les pasteurs et les organisations de pasteurs doivent apporter leurs concours à la protection de l’environnement et à la lutte contre la désertification. Ils doivent contribuer, en collaboration avec les services techniques compétentes et les autres utilisateurs, au maintien des écosystèmes naturels, à leur fonctionnement équilibré et à la valorisation de leur potentiel productif*».*

Toutefois, les textes et lois demeurent générales sur les questions climatiques, dont la prise en compte est pourtant nécessaire dans le contexte agropastoral malien. .

## **Conflits entre les compétences juridiques et administratives pris en compte par la LFA**

Alors que le constat est fait sur le terrain des conflits entre les acteurs de la justice et les membres des commissions foncière au sujet de l’homologation des PV des COFO, la Loi LFA en son article 51, précise, pourtant, la répartition des compétences entre juridictions judiciaires et administratives : « les juridictions de l’ordre judiciaire ont compétence exclusive pour connaître des litiges fonciers entre les particuliers, qu’il s »agisse des individus, groupes d’individus ou personnes morales de droit privé. Les juridictions de l’ordre administratif ont compétence pour connaitre des litiges fonciers opposant l’administration aux personnes privées. Elles sont également compétentes pour juger la validité des conventions locales »

## **La LOA et la LFA renforcent le pouvoir des collectivités territoriales dans la gestion des terres agricoles, et dans l’esprit de la décentralisation**

Les communes ont le droit et l’obligation de posséder des registres de possession foncière et de transaction foncière. Cette politique décentralisée de la gestion des terres offre la possibilité de la prévention/gestion des conflits liés au foncier au plus près des populations locales et rurales. Les lois (LOA et LFA) se préoccupent des savoirs-faires locaux et des potentiels locaux dans la GRN.

## **L’article 29 de la LFA, une potentielle source de conflit**

La LFA offre la possibilité que des terres Agricoles deviennent la propriété de particuliers dans le temps. Elle met en avant la durée d’exploitation de la terre et la régularité : « la possession de la terre non immatriculée ou non enregistrée est acquise par l’exploitant après (20 ans) d’exploitation continue et régulière sans contestation, ni paiement d’un quelconque droit ou taxe » (*article 29)*.

Une telle disposition est problématique par qu’elle n’impose aucune procédure de régularisation à travers le processus de détention/possession qui doit donner lieu à une attestations de détention/possession qui offre des droits réels.

Le temps imparti (20 ans) pour les terres agricoles exploitées deviennent la propriété d’individus semble court, et source de conflits. Le précédent du conflit foncier ivoirien autour des dispositions coutumières (« la terre appartient à celui qui la cultive ») doit conduire à mieux encadrer cette disposition de *l’article 29*.

## **Conflits entre la Loi de portée générale (LOA, LFA, CP) et les conventions locales**

Les potentiels conflits entre les lois républicaines autour du foncier (LOA, LFA, CP) et les conventions locales, se traduisent dans la question d’abord de la *légalité des conventions locales.*

Le potentiel conflit est aussi inhérent aux dispositions des textes de Loi. En effet la plupart des conventions locales (exemple : la convention intercommunautaire de Banamba) prévoit des un comité intercommunal de surveillance des ressources agro-sylvo-pastorales. Les missions d’un tel organe se duplique dans les fonctions qui sont dévolues aux commissions foncières communales/villageoise.

La multiplicité et le chevauchement des organes de GRN crée une nébuleuse sur les processus de prévention/gestion des conflits fonciers. Les commissions interviennent dans des espaces où prévalent des conventions locales, des us et coutumes. Au sujet des conventions locales, ce sont les juridictions administratives qui ont compétence à juger de leur validité.

Toutefois, la pluralité des organes de surveillance du foncier peut aussi être appréciée comme un avantage, du fait des possibilités de complémentarité.

# **Recommandations**

* Recommandations sur l’organe des commissions foncières villageoises et de fractions

La Loi donne un pouvoir déterminant et effectif de prévention/gestion des conflits fonciers aux commissions foncières. Elles ont le pouvoir de faciliter les conciliations entre antagonistes sur le foncier, et contribuent à officialiser les droits fonciers coutumiers

* Recommandations sur l’Observatoire national du Foncier Agricole
* Recommandation sur la sensibilité au genre des textes de lois sur le foncier
* Clarifier les rôles et les interactions entre les représentations de l’autorité étatique, les acteurs de la justice, les chambres agricoles, les commissions foncières, les autorités locales coutumières, les élus locaux.
* La multiplicité des cadres de concertations complexifie la gestion des ressources naturelles dans des contextes ruraux où les textes encadrant le foncier agricole gagneraient en simplicité.

**Annexes : TDR**

1. La LOA définit la souveraineté alimentaire comme le « *Droit pour un Etat de définir et de mettre en œuvre une politique agricole et alimentaire autonome garantissant une agriculture durable basée sur les productions locales et la responsabilisation des producteurs qui disposent, à cet effet, de moyens appropriés, notamment terre, eau, crédit, marchés (article 7).* [↑](#footnote-ref-1)
2. Les exploitations agricoles sont classées en deux catégories par la Loi : l’exploitation Agricole familiale et l’entreprise Agricole. [↑](#footnote-ref-2)
3. Le texte de Loi définit le terme Espace Agricole comme « toute surface sur laquelle sont menées des activités Agricoles ». Les Activités Agricoles correspondent à la « maîtrise et à l’exploitation d’un matériel génétique, végétal ou animal, ainsi que les activités exercées par un exploitant Agricole et qui sont dans le prolongement de l’acte de production ou ont pour support l’activité considérée ». Les terres Agricoles sont « l’ensemble des terres occupées par les activités Agricoles, pastorales, sylvicoles ou piscicoles ou destinées à accueillir l’une ou l’autre de ces activités (*article 3*). [↑](#footnote-ref-3)
4. La **sécurisation foncière** renvoie selon la LFA à « l’ensemble des processus, mesures et actions de toutes natures visant à protéger les propriétaires, les possesseurs et les utilisateurs de terres Agricoles contre toute contestation non fondée, trouble de jouissance de leur droit ou contre tout risque d’éviction non justifiée » (*article 3*). [↑](#footnote-ref-4)
5. Article 5 de la LFA : : « Les terres Agricoles de l’Etat sont constituées des terres de son domaine privé immobilier affectées ou destinées à des activités Agricoles ». [↑](#footnote-ref-5)
6. Article 11 de la LFA : « Les terres Agricoles des communautés rurales comprennent tous les fonds de terre détenus par les communautés en vertu d’une attestation de possession foncière ou d’une attestation de détention de droits fonciers coutumiers dûment établis ». [↑](#footnote-ref-6)
7. Article 20 de la LFA : « La donation de la terre Agricole consiste en un transfert de la propriété d’une terre Agricole sans contrepartie et conformément aux règles et pratiques coutumières. Elle entraîne le transfert de tous les droits sur la parcelle objet de la donation ». [↑](#footnote-ref-7)
8. Article 21 de la LFA : « Le prêt des terres Agricoles consiste en la mise à disposition d’une terre Agricole sans contrepartie, conformément aux règles et pratiques coutumières pour une période déterminée ». [↑](#footnote-ref-8)
9. Article 22 de la LFA : « La location consiste en la mise à disposition d’une terre Agricole pour une durée déterminée et moyennant une contrepartie financière conformément à la réglementation en vigueur ». [↑](#footnote-ref-9)
10. Article 23 de la LFA : « Le métayage consiste en l’exploitation d’un fonds de terres par un métayer contre la remise d’une partie de la récolte au propriétaire ». [↑](#footnote-ref-10)
11. Article 24 de la LFA : « Le bail des terres Agricoles entre particuliers consiste à faire exploiter celles-ci par un preneur, pour une durée d’au moins cinq (05) ans, moyennant le paiement d’une contrepartie ». [↑](#footnote-ref-11)
12. Ce sont les collectivités territoriales qui assurent la gestion des pistes pastorales (création, délimitation, balisage, réhabilitation, réactualisation, redéfinition, fermeture en cas de besoin des pistes) avec le concours de pasteurs et en concertation avec tous les acteurs concernés. Les services techniques chargé de l’élevage en rapport avec les collectivités territoriales et les organisations de pasteurs, sont chargé du suivi. [↑](#footnote-ref-12)
13. Convention intercommunale sur les gestion des Ressources agro-sylvo-pastorales dans le cercle de Banamba, Septembre 2013. [↑](#footnote-ref-13)