

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

<b>I. CONTEXTE</b> .....	8
<b>1.1 Aperçu général</b> .....	8
<b>1.2 Situation socio- économique</b> .....	10
<b>1.2.1 Données sociodémographiques et économiques</b> .....	10
<b>1.2.2 Défis de la maîtrise de la croissance démographique</b> .....	10
<b>1.2.3 la prééminence du domaine et du foncier dans la situation macro économique</b> .....	11
<b>1.2.4 Etat de la pauvreté</b> .....	11
<b>1.2.5 la situation politique et sécuritaire: une faible gouvernance dans un contexte de sortie de crise</b> .....	11
<b>1.3 Etat des lieux de la gestion domaniale et foncière au Mali</b> .....	12
<b>1.3.1 Importance grandissante de la question foncière au niveau national et internat</b> .....	13
<b>1.3.2 Principales contraintes identifiées</b> .....	14
<b>1.4 Acquis en matière de gestion domaniale et foncière</b> .....	17
<b>1.4.1 Au titre du ministère en charge des domaines et du foncier</b> .....	17
<b>1.4.2 Au titre des autres départements</b> .....	18
<b>1.5 Contexte international lié au domaine et foncier</b> .....	19
<b>II. JUSTIFICATION</b> .....	20
<b>2.1 Enjeux</b> .....	21
<b>2.2 Défis à relever</b> .....	22
<b>2.3 Atouts</b> .....	23
<b>III. ORIENTATIONS</b> .....	24
<b>3.1 Vision</b> .....	24
<b>3.1 Orientations</b> .....	24
<b>IV. OBJECTIFS DE LA PNDF</b> .....	25
<b>4.1 Objectif général</b> .....	26
<b>4.2 Objectifs spécifiques</b> .....	26
<b>V. STRATEGIES</b> .....	26
<b>5.1 Fondements de la stratégie</b> .....	26
<b>5.2 Axes stratégiques</b> .....	27
<b>VI. ACTIONS A MENER</b> .....	28
<b>VII. MOYENS DE MISE EN ŒUVRE</b> .....	34
<b>7.1 Moyens institutionnels et juridiques</b> .....	34

<b>7.2</b>	<b>Moyens techniques.....</b>	<b>34</b>
<b>7.3</b>	<b>Moyens financiers.....</b>	<b>35</b>
<b>7.4</b>	<b>Moyens partenariaux.....</b>	<b>35</b>
<b>7.5</b>	<b>Moyens humains.....</b>	<b>35</b>
<b>VIII.</b>	<b>SUIVI ET EVALUATION.....</b>	<b>35</b>
<b>8.1</b>	<b>Suivi de la PNDF.....</b>	<b>35</b>
<b>8.2</b>	<b>Evaluation des impacts de la PNDF .....</b>	<b>35</b>

## SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACI</b>	<b>Agence de Cessions Immobilières</b>
<b>ADC</b>	<b>Attestation de Détention Coutumière</b>
<b>AFD</b>	<b>Agence Française de Développement</b>
<b>ANAC</b>	<b>Agence Nationale de l'Aviation Civile</b>
<b>AOPP</b>	<b>Association des Organisations Professionnelles Paysannes</b>
<b>AOT</b>	<b>Autorisation d'Occupation Temporaire</b>
<b>APF</b>	<b>Attestation de Possession Foncière</b>
<b>ASECNA</b>	<b>Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar</b>
<b>AZI</b>	<b>Agence pour l'Aménagement et la Gestion des Zones Industrielles</b>
<b>BAD</b>	<b>Banque Africaine de Développement</b>
<b>BM</b>	<b>Banque Mondiale</b>
<b>CAGF</b>	<b>Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière</b>
<b>CDF</b>	<b>Code Domanial et Foncier</b>
<b>CEA</b>	<b>Commission Economique pour l'Afrique</b>
<b>CEADE</b>	<b>Cabinet d'Expertise Africaines pour le Développement en Afrique</b>
<b>CECCAB</b>	<b>Cellule chargée de la Confection du Cadastre de Bamako et ses environs</b>
<b>CEDEAO</b>	<b>Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest</b>
<b>CVJR</b>	<b>Commission Vérité Justice et Réconciliation</b>
<b>CLD</b>	<b>Cadre et Lignes Directrices sur les politiques foncières en Afrique (Union africaine)</b>
<b>COMANAV</b>	<b>Compagnie Malienne de Navigation</b>
<b>CNOP</b>	<b>Coordination Nationale des Organisations Paysannes</b>
<b>COFO</b>	<b>Commission Foncière</b>
<b>CREDD</b>	<b>Cadre pour la Relance Economique et le Développement Durable</b>
<b>CSLP</b>	<b>Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté</b>
<b>CUA</b>	<b>Commission de l'Union Africaine</b>
<b>CSA</b>	<b>Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale</b>
<b>CTFD</b>	<b>Comité Technique Foncier et Développement</b>
<b>DNDC</b>	<b>Direction Nationale des Domaines et du Cadastre</b>
<b>DNUH</b>	<b>Direction Nationale de l'Urbanisme et de l'Habitat</b>

<b>DNP</b>	<b>Direction Nationale de la Population</b>
<b>DV</b>	<b>Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (FAO)</b>
<b>EGF</b>	<b>Etats Généraux du Foncier</b>
<b>FAO</b>	<b>Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture</b>
<b>GIZ</b>	<b>Agence de coopération internationale Allemande pour le Développement</b>
<b>GSF</b>	<b>Géomètres Sans Frontière</b>
<b>IDAF</b>	<b>Inspection des Domaines et des Affaires Foncières</b>
<b>UEMOA</b>	<b>Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine</b>
<b>IGE</b>	<b>Investissements à Grande Echelle</b>
<b>IGM</b>	<b>Institut Géographique du Mali</b>
<b>IPF</b>	<b>Initiative sur les Politiques Foncières en Afrique (Union africaine)</b>
<b>LFA</b>	<b>Loi Foncière Agricole</b>
<b>LOA</b>	<b>Loi d'Orientation Agricole</b>
<b>MA</b>	<b>Ministère de l'Agriculture</b>
<b>UA</b>	<b>Union Africaine</b>
<b>MHUAFF</b>	<b>Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Affaires Foncières</b>
<b>MS</b>	<b>Matière Sèche</b>
<b>NEPAD</b>	<b>Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique</b>
<b>ODD</b>	<b>Objectif du Développement Durable</b>
<b>ORFAO</b>	<b>Observatoire Régional du Foncier en Afrique de l'Ouest (UEMOA)</b>
<b>OSC</b>	<b>Organisations de la Société Civile</b>
<b>PAFOC</b>	<b>Projet de gestion du patrimoine Foncier Communal</b>
<b>PAG</b>	<b>Programme d'Actions du Gouvernement</b>
<b>PAGAM/GFP</b>	<b>Plan d'Actions Gouvernemental d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques</b>
<b>PAMORI</b>	<b>Projet d'Appui à la Mobilisation des Recettes Internes</b>
<b>PAO</b>	<b>Plan d'Actions Opérationnel</b>
<b>PDI</b>	<b>Programme de Développement Institutionnel</b>
<b>PDUD</b>	<b>Projet de Développement Urbain et de Décentralisation</b>
<b>PFA</b>	<b>Politique Foncière Agricole</b>
<b>PMA</b>	<b>Pays les Moins Avancés</b>

<b>PNDF</b>	<b>Politique Nationale Domaniale et Foncière</b>
<b>PTF</b>	<b>Partenaires Techniques Financiers</b>
<b>PUS</b>	<b>Plan d'Urbanisme Sectoriel</b>
<b>RCFM</b>	<b>Régie des Chemins de Fer du Mali</b>
<b>SCRP</b>	<b>Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté</b>
<b>SDAU</b>	<b>Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme</b>
<b>SDU</b>	<b>Schéma Directeur d'Urbanisme</b>
<b>SIC</b>	<b>Système d'Information Cadastrale</b>
<b>SIF</b>	<b>Système d'Information Foncière</b>
<b>SIG</b>	<b>Système d'Information Géographique</b>
<b>SNL</b>	<b>Stratégie Nationale du Logement</b>
<b>SNLP</b>	<b>Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté</b>
<b>SP/LOA</b>	<b>Secrétariat Permanent de la Loi d'Orientation Agricole</b>
<b>SSAU</b>	<b>Schéma Sommaire d'Aménagement et d'Urbanisme</b>
<b>TF</b>	<b>Titre foncier</b>

## INTRODUCTION :

Durant ces vingt dernières années, l'humanité est entrée dans une ère où les problèmes domaniaux et fonciers sont devenus complexes et dramatiques : « La mondialisation des profits a certainement engendré la mondialisation de la terre ». Les facteurs qui sont à la base de ce bouleversement sont bien connus mais difficiles à endiguer. Il s'agit entre autres de :

- la mondialisation des facteurs de production dont la terre ;
- des effets de changements climatiques sur le potentiel domaniaux et foncier ;
- la croissance démographique sans précédent de l'humanité et les effets anthropiques en découlant ;
- des inégalités croissantes d'accès à la terre ;
- des mutations sociales en cours ;
- l'avènement des gros investisseurs privés ;
- l'engouement pour la terre comme valeur refuge, etc.

Aujourd'hui, du fait de son caractère transversal, le problème échappe à une simple question de gestion et de conservation des ressources naturelles, pour toucher des domaines plus globaux de perspectives économiques et sociales, de développement humain durable, ainsi que de modèles de société et de gouvernance en général.

Tout en continuant de concéder une place centrale aux instruments d'une politique foncière (réformes, administration, gouvernance foncière, cadre juridique et institutionnel, etc.), les nouveaux défis de la problématique foncière relèvent aussi et surtout de l'articulation avec des visions globales dorénavant plus holistiques des choix politiques fondamentaux

A travers cet élargissement de son champ, on réalise bien que le problème domaniaux et foncier est dans un processus en construction qu'il faut situer dans une vision d'ensemble, particulièrement dans les pays émergents et les pays les moins avancés dont les économies et les sociétés en mutation demeurent fondées essentiellement sur les ressources foncières.

Depuis l'indépendance, les différents régimes qui se sont succédé au Mali ont rencontré des difficultés ou ont connu des échecs qui ne leur ont pas permis de résoudre de façon satisfaisante la question domaniale et foncière. La situation foncière du pays est aujourd'hui préoccupante. 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, les faiblesses de la gouvernance domaniale et foncière et le faible impact du domaine et du foncier sur le développement national.

Au Mali, selon les dispositions du Code domaniaux et foncier de 2000 révisés, le domaine public immobilier de l'Etat est constitué de l'ensemble des biens immobiliers classés ou délimités, affectés ou non à l'usage du public. Il comprend le domaine naturel et le domaine artificiel. Le domaine naturel comprend entre autres l'espace aérien, les cours d'eau navigables ou flottables, les sources et cours d'eau, les lacs et étangs, les nappes souterraines. Quant au domaine artificiel, il est essentiellement composé des aménagements et ouvrages réalisés pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique ainsi que les

terrains qui les supportent, déterminés par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement. En font partie notamment les canaux de navigation, d'irrigation ou de drainage, les routes, les voies ferrées, les voies de communication, les ouvrages d'éclairage et de balisage, les ports fluviaux, les aménagements aéroportuaires, les lignes téléphoniques, les ouvrages de fortification ou des postes militaires.

Le domaine public mobilier de l'Etat est constitué de tous les biens meubles qui ne sont pas susceptibles d'une appropriation privée. En font partie les archives publiques, la bibliothèque nationale, le musée national. Entrent également dans cette catégorie, les biens archéologiques, historiques, ethnographiques, les œuvres d'art, les collections, et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et les objets présentant un intérêt paléontologique et en fin les biens meubles détenus par la Grande chancellerie des ordres nationaux.

Quant au domaine privé mobilier de l'Etat et des collectivités territoriales, il a été bien défini. Il s'agit de tout bien meuble acquis ou transféré au nom de l'Etat ou des collectivités territoriales à la suite d'une acquisition à titre onéreux, ou gratuit, d'une confiscation ou de tout autre mode de transfert. Les services utilisateurs des biens meubles en assurent la gestion technique.

## I. CONTEXTE

### 1.1 Aperçu général

Les Etats Généraux du foncier organisés de juin 2008 à décembre 2009 ont relevé les contraintes, en lien avec « la législation foncière et domaniale inadaptée (code domanial et foncier, Loi d'Orientation Agricole, code de l'eau, code forestier, code minier etc.) ». Ils ont examiné les enjeux et défis. Parmi les recommandations faites par les états généraux, figurent entre autres : la révision et l'harmonisation des différentes législations en matière foncière et domaniale, « l'établissement d'un cadastre opérationnel, uniforme et fiable, l'élaboration et la mise en œuvre des plans et schémas d'aménagement à tous les niveaux, établissant une distinction claire entre les espaces urbains, pastoraux et agricoles ».

A cet égard, une question s'impose, dès le départ, celle de savoir si la terre est une simple ressource naturelle commune à tous les êtres vivants tel notre fond culturel nous incline à le croire, ou si au contraire, elle constitue un bien au sens juridique et économique du terme, un capital dégageant un véritable potentiel en ce qu'il est rattaché à un individu disposant d'un droit qu'il faut protéger.

La problématique de la politique foncière, doit nécessairement viser à donner un statut à la terre. Elle doit permettre de se prononcer sur les rapports juridique et économique que le foncier doit avoir avec les hommes et les structures sociales qui le détiennent, qui évoluent là-dessus et qui en ont l'usage.

La question mérite d'être posée et renvoie au contexte historique de l'évolution de nos sociétés traditionnelles vers l'organisation d'un Etat hérité de la colonisation, fondé sur des principes autres que ceux de ces sociétés.

Le rapport juridique traditionnel au foncier et à la terre est un rapport informel, vécu et connu, mais non transcrit et consigné. En cela, il s'agit d'un rapport devenu incertain dans le contexte de l'état actuel et de la forme du droit qui le gère. Au cœur de ce rapport, se trouve l'usage qui confère à celui qui l'exerce un droit.

Le droit d'usage peut-être effectif ou éventuel. Il est effectif lorsque son titulaire exerce une emprise réelle et matérielle sur la terre en la cultivant ou en la mettant en valeur de telle manière qu'il n'y a aucun doute quant à son occupation. Il est éventuel lorsqu'en dehors de toute mise en valeur effective, la société reconnaît à une famille, à un individu le droit qu'il a, à tout moment, d'occuper et d'intervenir sur un espace foncier déterminé.

Aujourd'hui, faute de documents désignant nettement les bénéficiaires du droit d'usage, ils sont perçus comme exerçant une possession précaire et fragile qui est susceptible d'être remise en cause à tout moment, par l'intervention de l'Etat. La question du manque de respect du droit de propriété en matière domaniale et foncière, suscite à travers une grande partie de notre pays et parmi nos concitoyens, un grand émoi, voire une agitation sociale inquiétante, tant la violation de ce droit engendre l'injustice sociale, l'inégalité des citoyens devant la loi, le mépris flagrant de cette loi, l'omniprésence d'une mafia prête à construire une économie souterraine et à inspirer l'instabilité politique due aux inégalités choquantes.

La gouvernance foncière et domaniale, si elle est conduite avec responsabilité sur la base du respect des règles et des lois claires et cohérentes en la matière, permettra sans nul doute d'intégrer véritablement les masses paysannes pauvres, dans notre économie. Ici, la responsabilité politique serait de permettre l'accès des citoyens vivant de l'agriculture à la pleine propriété des terrains sur lesquels ils sont établis sans qu'ils



les louent, avec le sentiment d'en être les propriétaires. A force de décrire et de se répéter que les paysans vivent dans la misère et le dénuement, les politiques publiques conduites, ont à peine cherché à établir correctement leur capacité à être propriétaire de biens. Les espaces qu'ils exploitent sont des ressources foncières naturelles et non des biens.

Tant que la ressource foncière naturelle demeure comme telle entre les mains des paysans, elle est considérée comme n'ayant aucun rapport avec de l'argent, d'où il résulte qu'on peine à en faire un bien, c'est-à-dire le siège d'un rapport juridique liant celui-ci à une personne, laquelle serait ainsi protégée contre tous ceux qui n'ont pas un rapport équivalent.

Notre pays et tous ceux qui ont été colonisés comme lui, ont emprunté aux législations occidentales des pans entiers de leurs droits sans que cela recoupe nos réalités. Ces emprunts ont créés des cadres institutionnels fictifs ou déficitaires qui, de toute évidence, n'arrêtent pas de dysfonctionner, face à la réalité des choses, des hommes et de leur vie de tous les jours.

L'enjeu, celui qu'il faut de façon inéluctable prendre en compte, est de rechercher comment faire fonctionner la loi, particulièrement dans un domaine aussi important et sensible que celui de la gestion domaniale et foncière.

En la matière, il est de plus en plus difficile de savoir qui possède quoi, et à quel titre. On a du mal à vérifier les droits qui s'attachent aux « espaces fonciers », à déterminer les personnes bénéficiaires de ces droits et à situer leurs adresses. L'urbanisation non maîtrisée fait partir en loque les villes, aucun espace n'est à l'abri des occupations illicites, dans une atmosphère invivable de spéculation et spoliation foncière lourde de menaces pour la paix et la stabilité économique et sociale. Au lieu de faire entrer la modernité dans nos campagnes, les politiques publiques ont poussé les paysans à venir chercher le XX<sup>e</sup> puis le XXI<sup>e</sup> siècle dans les villes.

A contrario, les citadins n'ont cessé de vouloir s'appropriier les terres agricoles situées dans la proximité des villes et le long des axes routiers praticables.

Dès lors, il faut au plus vite sortir des systèmes qui fondent cette anarchie foncière et domaniale, confortée par des règles qui, au lieu de se compléter les unes des autres, se télescopent on ne peut plus, au point d'être inapplicables ou d'application fantaisiste et contradictoire.

On a coutume de dire que la propriété est le système où les biens sont identifiés, explorés, et reliés à d'autres, leurs caractéristiques notoires faisant l'objet d'inscription dans les registres et les titres créés à cet effet.

En d'autres termes, en changeant les politiques qui jusqu'ici ont surtout assigné au foncier un label de ressources naturelles, en des politiques lui conférant la qualité de bien économique, on admet que la terre sert non seulement à produire des denrées agricoles, mais qu'au-delà du fait de son potentiel, elle sert à obtenir ou à garantir une plus grande valeur sur un marché élargi.

Faute d'un tel régime, qui seul pourrait extraire le potentiel économique du foncier, celui-ci continuera à se présenter à nous comme une source de richesse inexploitée, mais surtout méconnue. Ce potentiel est le surplus, la valeur commerciale significative qui transporte le bien tel que nous le percevons, vers le capital qu'il constitue, lequel est extrêmement difficile à visualiser. Pourquoi ? Tout simplement parce que le capital se dissimule sous diverses lois, statuts, réglementations et institutions qui le gouvernent. Le capital naît quand on représente par un écrit, par exemple un titre, une hypothèque, un usufruit, un contrat

ou d'autres documents, les qualités économiques et sociales découlant d'un bien, par opposition aux aspects propres à ce bien tels qu'on peut les remarquer visuellement.

Les régimes de propriété constituent de ce point de vue un concept économique relatif au foncier et à la terre, intégré à une représentation juridique. Autrement dit, la représentation formelle du bien foncier est distincte de ce bien lui-même. La représentation formelle, par exemple le titre foncier (TF), n'est pas une reproduction de ce bien comme l'est une photocopie, mais une représentation des concepts se rapportant audit espace. Par exemple, les concepts de propriété, d'hypothèque et de sûreté foncière, d'usufruit, de bail emphytéotique. Il s'agit de toutes les qualités non visibles de l'espace objet du titre, les qualités économiques et sociales significatives qu'on lui attribue.

La généralisation des régimes de propriétés va permettre d'intégrer dans un même système des informations jusque-là dispersées, atomisées dont l'exploitation rationnelle est quasiment impossible. L'acuité des problèmes fonciers et la nécessité de leur trouver une solution satisfaisante, imposent de parvenir à en intégrer dans un système global toutes les données imprécises et éparses sur la propriété.

Avec l'unification de tous les régimes de propriété au sein d'une même législation foncière, la légitimité des droits des propriétaires échappe aux contingences locales.

## **1.2 Situation socioéconomique**

### **1.2.1 Données sociodémographiques et économiques**

En général, la gestion domaniale et foncière au Mali évolue dans un contexte socioéconomique caractérisé par de réelles disparités naturelles entre les zones écologiques du pays. Ces disparités influencent fortement les modes d'occupations, des espaces qui, au plan démographique, se traduisent par des densités relativement très faibles et fortes, respectivement au Nord et au Sud du territoire.

Cette situation pose non seulement la problématique de la gestion rationnelle, durable et équitable des ressources au niveau des différentes entités nationales, mais aussi celle de la liaison étroite entre la gestion domaniale et foncière et le développement socioéconomique de celles-ci. A cet égard, la PNDF, en tant qu'élément de convergence et d'harmonisation des politiques sectorielles, doit être un instrument de développement humain durable et équilibré, dans le cadre de l'aménagement du territoire.

### **1.2.2 Défis de la maîtrise de la croissance démographique**

Depuis 1960, le Mali connaît une croissance démographique rapide. De 3,5 millions d'habitants en 1960 la population est passée à 6,3 millions d'habitants (source : RGP 1976), à 7,6 millions d'habitants (source : RGPH 1987), puis à 9,8 millions d'habitants (source : RGPH 1998), et à 14,5 millions d'habitants (source : RGPH 2009). Il en résulte des taux d'accroissement intercensitaire de 1,7% sur la période 1976-1987, de 2,2% sur la période 1987-1998 et de 3,6% sur la période 1998-2009.

Si cette tendance se poursuivait, la population estimée à 18,3 millions d'habitants en 2016, atteindra 23,5 millions d'habitants en 2025 et 30,3 millions d'habitants en 2035, de 50,0 millions d'habitants pour le Mali en 2050 et 100,0 millions de maliens en l'an 2100<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ELIM 2009, EMOP 2011, EMOP 2014

Cette démographie galopante pourrait être une source de forte vulnérabilité pour le pays si la croissance économique ne suit pas le pas ; on pourrait alors assister à l'effacement de tous les efforts de réduction de la pauvreté menés depuis une quinzaine d'années.

### **1.2.3 Prééminence du domaine et du foncier dans la situation macro économique:**

L'économie malienne repose sur le secteur primaire qui occupe près de 80% de la population active. Le système d'exploitation dominant du pays est l'agriculture de type familial qui se décline en systèmes de production mixtes (agriculture, élevage, pêche) utilisant des pratiques traditionnellement adaptées (agroforesterie) aux différents écosystèmes de production. Dépendant la plupart du temps de la pluviométrie, ces exploitations sont en général très vulnérables aux changements climatiques. Or, le Mali est à la fois victime du réchauffement climatique et de la variabilité pluviométrique.

Les secteurs clés de croissance tels qu'exprimés dans le CSCR 2012-2017 confirment la primauté du domaine et du foncier dans l'économie malienne. Ce sont : l'agriculture, l'élevage, les mines et les produits manufacturés, les participations de l'Etat. Des objectifs ambitieux de production y sont affichés et comprennent la croissance de la production céréalière et cotonnière, des produits animaux et des produits de pêche.

« Depuis le début des années 1980, le taux de croissance économique au Mali avoisine les 4% malgré les crises répétées qui l'ont marqué. Toutefois, ces crises s'espacent dans le temps. Bien que sa contribution semble légèrement faiblir au profit du secteur minier, le secteur agricole domine fortement l'économie nationale. Le secteur industriel qui représente moins de 10% de l'ensemble dispose d'un poids quasi constant depuis les années 1970. Côté emploi, la croissance économique est essentiellement tirée par la consommation des ménages. L'investissement contribue à moins d'un cinquième à la richesse nationale. Le niveau élevé des importations par rapport aux exportations, pèse sur la balance commerciale et sur le produit intérieur brut » (Source : CREDD, 2016-2018).

### **1.2.4 Etat de la pauvreté**

De manière structurelle, la pauvreté demeure au Mali un phénomène essentiellement rural. Ce milieu représentait 78% de la population en 2010 et contribue pour 91% à l'incidence de la pauvreté. (Source : CSCR 2011-2017). Selon la même source, l'analyse de l'incidence de la pauvreté monétaire par groupe socioéconomique montre que ce sont les agriculteurs (62% de la population en 2010) qui sont les plus pauvres, avec un taux de pauvreté de 57%.

Ce groupe contribue à la pauvreté du pays à raison de 81% pour l'incidence, 85% pour la profondeur et 86% pour la sévérité. Ainsi toute politique de réduction de la pauvreté en faveur de ce groupe d'agriculteurs est bénéfique pour l'ensemble du pays.

### **1.2.5 Situation politique et sécuritaire: une faible gouvernance dans un contexte de sortie de crise**

De 2013 à 2016, le Gouvernement a consenti d'immenses efforts pour assurer la paix et la sécurité, le bon fonctionnement de la justice, la relance économique et le renforcement de la politique de décentralisation. Durant cette période, les efforts budgétaires de l'Etat sont évalués à plus de 6 000 milliards de FCFA. En

2017, les dotations budgétaires ont été évaluées à près de 1 682,829 milliards de FCFA pour les cinq secteurs de l'économie. Les secteurs « Infrastructures et Production », « Développement Social et Culturel », ont représenté respectivement 29,9 et 29,7% du budget, suivis du secteur de la « Souveraineté » avec 25,3%. Les secteurs « Développement Durable » et « Macro-économie » ont, pour leur part, enregistré respectivement 9,6 et 5,6%.

Le contexte actuel de notre pays est profondément marqué par le terrorisme, la criminalité, le trafic d'armes, de drogues, le trafic de tout genre et la recrudescence du banditisme urbain et périurbain. Notre pays a connu des crises sécuritaires répétitives qui ont affecté les efforts de paix, de sécurité et de développement.

Ces crises ont entraîné une fluctuation erratique de notre économie en 2012 dont le taux de croissance était de -1,2% contre une prévision de 5,6%. L'élection de son Excellence Ibrahim Boubacar Keïta à la tête de l'Etat en 2013 a induit un regain de confiance. Le retour à l'ordre constitutionnel, suivi de la reprise des activités économiques, a favorisé une régression du taux de pauvreté, de 47.1 % en 2013 à 46.9 % en 2014. Le taux de croissance du PIB qui était de 5% en 2013 est passé à 5,8% en 2014.

Par ailleurs, il ressort des revues annuelles du Cadre Stratégique de la Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR) que la croissance économique de notre pays a été robuste en 2015, atteignant 6,0%, niveau qui s'est maintenu en 2016 et l'inflation a été relativement bien maîtrisée, avec un niveau de 1,5% en 2015 et même de -1,8% en 2016, largement en dessous du repère, de 3,0% maximum, prescrit par l'UEMOA.

Au nombre des acquis sur le chemin de la paix et de la cohésion, la mise en place de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, l'organisation des états généraux de la décentralisation, tenus à Bamako, du 21 au 23 octobre 2013, suivie de celle des Assises Nationales sur le Nord, les 1er, 2 et 3 novembre 2013, la mise en œuvre du Programme de Développement accéléré des Régions du Nord et la tenue récente de la Conférence d'Entente Nationale ont permis aux maliens de renouer avec leur tradition de dialogue et de partage. Aujourd'hui, des chantiers majeurs sont ouverts, tels ceux dédiés à la reconstruction de nos forces de défense et de sécurité. Sous l'égide du Président de la République, Chef des Armées, l'Etat s'est fortement mobilisé en soutien au secteur de la Défense et de la Sécurité. Et des allocations financières conséquentes sont faites pour poursuivre la modernisation et l'adaptation de l'outil de défense aux enjeux liés au contexte du terrorisme et à l'environnement violent qui le caractérise.

DPG du Premier ministre

### **1.3 Etat des lieux de la gestion domaniale et foncière au Mali**

L'état des lieux de la gestion domaniale et foncière au Mali est le reflet des situations parfois connexes mais toujours complexes comme :

- l'appauvrissement des sols et la non maîtrise de l'eau ;
- la réduction des périmètres pastoraux à cause d'une agriculture extensive et
- le développement des villes ;
- la forte pression sur les ressources naturelles ;
- le faible niveau de financement et manque d'équipement de l'agriculture et de qualification des agents ;

- les incohérences dans les textes et politiques ;
- la multiplicité des acteurs entraînant des empiètements dans les attributions et des doubles attributions de parcelles ;
- le manque d'informatisation des données ;
- la faible capacité de négociation des représentants de l'Etat dans les organes des sociétés et entreprises d'Etat ou privées ;
- l'absence d'un système d'archivage ;
- le développement d'une spéculation foncière tous azimuts.

Aussi, convient-il de signaler que les Etats généraux du foncier tenus en 2009, avait recommandé de mettre sous la tutelle du département chargé du foncier tous les Services intervenant dans la gestion foncière. Cette recommandation n'a pas pu être appliquée. Elle a eu pour conséquence le gaspillage du domaine privé immobilier de l'Etat.

Les juges sont peu outillés dans la gestion des litiges fonciers. En outre, les commissions foncières qui ont été instituées pour alléger le contentieux foncier ont besoin de formation et le manque d'outils de planification et d'aménagement du territoire constaté dans la gestion domaniale et foncière pourrait être corrigé à travers la mise en œuvre de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire nouvellement adoptée dont l'objet est de prendre en charge la répartition des activités et des populations en fonction des équilibres économiques recherchés.

La sécurité et la cohésion sociale sont menacées par les conflits autour de la terre.

S'agissant des femmes, il apparaît qu'elles n'ont pas souvent accès à la terre avec l'application du droit foncier coutumier dans certaines contrées. En ce qui concerne leur taux d'accès au crédit agricole, il demeure très faible, soit 0,3% contre 2,3% chez les hommes.

L'Etat n'arrive pas à résoudre de façon optimale la question des réserves foncières. Aucune politique de réserve foncière n'avait été mise en place depuis l'indépendance. On pensait que les outils de planification une fois conçus et mis en application, allaient suffire à résoudre le problème foncier. Plus de cinquante ans après, on se rend compte que toutes les opérations faites sur la terre n'avaient pas intégré cette dimension. L'Etat se souciait plutôt de ses programmes de développement, des terres agricoles et récemment des logements sociaux pour faire face à la demande sociale en hausse. Les communes à qui les textes n'imposaient pas de constituer des réserves, s'étaient préoccupées plus de l'habitat que des autres utilisations de l'espace. Le constat général demeure l'étalement des villes au détriment des espaces agricoles de plus en plus réduits face à l'essor démographique du pays et aux occupations anarchiques.

### **1.3.1 Importance grandissante de la question foncière au niveau national et international**

Avec la mondialisation, une nouvelle pression ou modalité de coopération et d'investissement s'invite dans la question foncière avec la problématique des demandes commerciales de terre et d'investissements fonciers au niveau sous régional, régional et international. Cette nouvelle alternative ou opportunité foncière qui reste controversée, touche en particulier les pays africains.

«Les transactions foncières semblent prometteuses, offrant de grandes possibilités pour les communautés locales, y compris en ce qui concerne la demande de main d'œuvre et l'investissement dans les

infrastructures, la technologie et les capacités locales. Elles comportent cependant de graves conséquences, y compris l'exportation de ressources précieuses dans des contextes où les populations locales souffrent d'insécurité alimentaire et énergétique.

Le Mali s'est engagé dans cette nouvelle expérience à travers des baux importants conférés à des investisseurs internationaux. Des baux nationaux sont également établis avec des entreprises privées maliennes. Le Mali adhère également aux cadres de convergence foncière de la CEDEAO et de l'UEMOA qui appellent à la coopération foncière et à l'ouverture des pays membres aux Investissements à Grande Echelle. Face à l'importance de ce nouveau phénomène, des Directives et Orientations diverses ont été formulées tant au niveau sous régional que continental. La lutte contre la spéculation foncière est demeurée timide et marginale. La spéculation est vécue comme une course effrénée pour l'accaparement des terres, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Elle n'a pas d'effets sur la croissance économique, en ce sens que bon nombre de parcelles restent gelées et en dehors du circuit économique actif. Vue sous cet angle, elle constitue une source de dégradation et de gaspillage des ressources naturelles.

Par ce fléau, l'Etat est le plus souvent spolié de son patrimoine foncier, et sans contrepartie en investissements consistants et durables. Ainsi une grande partie de ses terres se voit passer sous patrimoines privés. En retour, l'Etat, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique est amené à payer aux particuliers le prix fort.

### **1.3.2 Principales contraintes identifiées**

Elles sont techniques, administratives, juridiques, sociales et économiques.

#### **Au plan technique :**

- l'absence de cadastre et de bases de données et d'informations foncières ;
- la concurrence entre le foncier rural et le foncier urbain ;
- la faiblesse des capacités des autres acteurs à contribuer à la bonne gestion domaniale et foncière et accompagner la future réforme domaniale et foncière ;
- la méconnaissance des textes domaniaux et fonciers par plusieurs acteurs ;
- la pluralité et la difficulté de coordonner les interventions des acteurs intervenant dans la gestion domaniale et foncière ;
- la faible application des textes y afférents ;
- les lourdeurs et les lenteurs dans la procédure d'immatriculation ;
- l'insuffisance des moyens de publication ;
- la non clarification des conditions d'expropriation des propriétés foncières coutumières ;
- l'insuffisance des terres immatriculées au nom de l'Etat ;
- le déficit d'information sur les pratiques coutumières ancestrales ;
- la spéculation foncière et la corruption ;
- les difficultés d'exécution des décisions de justice ;
- la faible implication des chefs de villages, fractions et chefs coutumiers dans la gestion du foncier ;
- le retard dans la dévolution des biens aux collectivités territoriales ;
- la non immatriculation et le non aménagement des domaines forestiers ;
- le non-respect des conventions locales forestières ;

- les conflits intercommunautaires abondants en matière de gestion des ressources naturelles ;
- la complexité des litiges et lenteurs des procédures judiciaires ;
- le non-respect des dispositions des Schémas Directeurs d'Urbanisme (SDU) et des PUS ;
- la vétusté et l'inobservation des règles d'exploitation d'une grande partie du patrimoine immobilier bâti ;
- l'insuffisance de crédit alloué à leur entretien et la disparition progressive des bâtiments au passé historique.

#### **Au plan administratif :**

- les difficultés de gestion des demandes croissantes de terres ;
- l'absence de mécanismes de coordination interministérielle cohérents et de leadership sur les questions domaniales et foncières;
- la circulation des copies originales et duplicata des titres fonciers en même temps ;
- la dispersion et le chevauchement de compétences entre différentes structures ;
- l'insuffisance de collaboration et de concertation entre les services chargés du domaine et du foncier ;
- la facilité d'octroi de vastes superficies de terre aux investisseurs privés nationaux et étranger ;
- les conditions difficiles d'acquisition des terres par les petits exploitants ;
- l'utilisation des technologies inadaptées qui font du processus de délimitation des terres, de régularisation foncière et d'attribution des titres de propriété un parcours long et onéreux ;
- l'accessibilité limitée de certaines franges de la population à des services d'administration foncière essentiels;
- la faiblesse des capacités de Collectivités Territoriales ;
- l'absence de planification stratégique globale et de système de gestion axée sur les résultats du secteur du domaine et du foncier ;
- le retard dans le transfert aux Collectivités territoriales de compétences relatives à la gestion foncière et des ressources naturelles ;
- l'absence de transfert effectif de patrimoine aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation ;
- la non-application des règles de la comptabilité-matières ;
- le faible niveau de formation et d'information des différents acteurs du domaine et du foncier ;
- l'absence de documentation et de bibliothèque spécialisée au niveau de la Direction des Domaines et du Cadastre et de la Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat (ouvrages spécialisée, plans de lotissement, plan d'application, plan de recollement) ;
- la prolifération et la persistance des conflits et l'absence de dispositif et mécanismes efficaces de prévention, de médiation et de gestion ;
- l'utilisation de mécanismes inadéquats pour garantir la transparence, la bonne gouvernance, la participation et les voies de recours des citoyens aux différentes étapes du processus, de la délimitation des terres à l'établissement des droits de propriété et à leur application ;
- la corruption et l'incivisme répandus et l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat.
- la lenteur dans la mise en œuvre de la décentralisation retarde la promotion d'une gestion domaniale et foncière locale participative et consensuelle, etc.

## Au plan juridique :

- l'absence de définition des droits fonciers coutumiers ;
- la diversité des droits fonciers coutumiers et leur interprétation divergente et partisane par les parties au niveau des tribunaux ;
- l'omission du juge administratif en matière de consultation des registres de la propriété foncière (art ; 86 CDF) ;
- la faible prise en compte du foncier rural dans les textes de gestion domaniale et foncière ;
- la non incorporation dans le domaine privé immobilier de l'Etat des biens acquis par lui et ses démembrements à l'étranger ;
- l'absence de garantie dans la propriété des parcelles agricoles d'exploitation sur les terres aménagées ;
- l'absence ou l'insuffisance d'application de certaines dispositions des textes du fait qu'elles ne sont pas accompagnées de mécanismes de contrôle ou de sanction (police municipale, sécurisation des espaces pastoraux...);
- la très faible capitalisation des réformes foncières et agraires de 1963 et 1972 dans la zone lacustre (Région de Tombouctou) ;
- la situation éparse et la non publication des jurisprudences en matière foncière et domaniale;
- la méconnaissance par un grand nombre d'assesseurs des coutumes du milieu et souvent leur partialité ;
- l'absence d'harmonisation entre le CDF et les Actes Uniformes de l'OHADA relativement à l'exercice de droits réels immobiliers ;
- l'inadéquation des textes législatifs et la synthèse réglementaire aux pratiques courantes en milieu rural, en matière de gestion domaniale et foncière (EGF) ;
- les droits coutumiers auxquels se réfèrent les sociétés rurales ne sont pas sécurisés, l'État pouvant octroyer des titres ou baux emphytéotiques sans recours possible ;
- la pluralité de législations sectorielles touchant à la ressource foncière rurale avec un niveau insuffisant de mesures (textes) d'application ;
- le manque d'harmonisation des textes sectoriels avec le code domanial et foncier ;
- la faible connaissance des textes par tous les acteurs concernés (notamment ruraux et femmes) ;
- la quasi-totalité des terres rurales sont détenues de façon précaire en dehors du système légal officiel et sont donc susceptibles d'être retirées à leurs exploitants ;
- l'insuffisance des dispositions pratiques appropriées pour faciliter l'accès au foncier des femmes, des jeunes et des autres couches défavorisées ;
- le non-respect des procédures de lotissement et d'aménagement des parcelles de terrain en matière de promotion immobilière ;
- la violation constante des textes et l'impunité des auteurs de ces violations;
- l'insécurité foncière très répandue en termes de droits de propriété et d'occupation des sols et la faible reconnaissance des droits fonciers communautaires et locaux;
- l'insuffisance du cadre juridique régissant la gestion des bâtiments administratifs ;
- la faiblesse du dispositif de suivi, d'évaluation et de gestion des actifs incorporels ;
- l'existence de cadres juridiques et réglementaires incomplets ou obsolètes entraînant la perte de crédibilité des services en charge de la gestion domaniale et foncière et du système judiciaire ;
- la non-formalisation des transactions foncières.



## **Au plan social :**

- la vulnérabilité d'une partie considérable de la population de par sa pauvreté et son manque d'éducation ;
- la difficulté d'appropriation des terres par les femmes ;
- la rigidité des systèmes de classification des droits de propriété foncière qui ne tiennent pas suffisamment compte de toutes les traditions ethniques, culturelles et juridiques locales ;
- l'accroissement de la pression démographique et la réduction des terres suite aux changements climatiques ;
- l'implication insuffisante de tous les acteurs ;
- les menaces sur la cohésion et la paix sociales ;
- le poids des traditions et d'un environnement socio culturel pas toujours favorable au changement;
- l'existence d'inégalités et de discriminations dans l'accès au foncier en lien avec le genre et la stratification sociale ;
- le désordre conduisant au manque de confiance des citoyens dans le système foncier actuel ;
- le démantèlement progressif des principes de la conservation foncière et du patrimoine de l'état et des communautés ;
- l'adhésion actuellement limitée de certains services étatiques et de certains acteurs au processus de la réforme foncière.

## **Au plan économique :**

- la faiblesse des dividendes économiques générés par le domaine et le foncier, et des revenus domaniaux et fonciers par l'Etat, et les collectivités territoriales;
- la non-régulation des marchés fonciers et le prix élevé de la terre;
- l'effet néfaste de la spéculation foncière grandissante;
- les difficultés à adopter des mesures pour assurer une amélioration des revenus et préserver des ressources rares sur le long terme ;
- la faiblesse des incitations à l'investissement dans le domaine et le foncier ;
- le faible accès des femmes au crédit foncier ;
- la ruée vers la terre comme valeur-refuge non productive et hautement spéculative ;
- la faible contribution de l'économie du domaine et du foncier à la croissance nationale ;
- les difficultés et la faiblesse des systèmes bancaires et financiers dans la promotion des ressources domaniales et foncières ;
- l'insuffisance de données économiques et financières sur le domaine et le foncier ;
- l'insuffisance de transparence dans la gestion des revenus générés par le domaine et le foncier ;
- la non-prise en compte de la « pauvreté foncière » dans les politiques de développement du pays;
- le domaine et le foncier ne sont pas encore un levier puissant pour la lutte contre la pauvreté.

### **1.4 Acquis en matière de gestion domaniale et foncière**

#### **1.4.1 Au titre du ministère en charge des domaines et du foncier**

La réforme domaniale et foncière en cours, constitue un des exercices structurels majeurs de l'Etat malien actuel. Pour ce faire, le Ministère des Domaines et des Affaires Foncières a initié un projet de Réforme

domaniale et foncière au Mali, dont le cadre institutionnel a été créé par Décret n°2016-0177/PM-RM du 25 mars 2016.

La Feuille de route de la Réforme domaniale et foncière décrit la démarche méthodologique qui sera appliquée pour mettre en œuvre cette réforme. Elle a été adoptée en décembre 2016. En tant que démarche méthodologique, la Feuille de route est axée entre autres, sur l'élaboration et la mise en œuvre participative d'un document de PNDF. « L'adhésion de toutes les parties prenantes est une condition du succès de la Réforme. A cet effet, il est prévu de développer une démarche participative, inclusive, informée et équilibrée, articulée autour de 3 phases : une phase de préparation, une phase d'élaboration de la PNDF, et une phase de mise en œuvre de la politique, dans ses dimensions juridiques, institutionnelles et opérationnelles. Cette démarche sera sous-tendue par un plan de communication destiné à faciliter l'adhésion des parties prenantes et à véhiculer une image juste, claire et positive de la réforme »<sup>2</sup>

#### **1.4.2 Au titre des autres départements**

Plusieurs départements ministériels ont engagé des réformes tendant à prendre en charge la question foncière. Depuis quelques années, le besoin d'établir une cohérence entre les différents textes régissant le foncier au niveau des départements sectoriels concernés est devenu une nécessité. A ce niveau, il convient de retenir les avancées au niveau du Ministère de l'Agriculture notamment la Loi foncière agricole, compte tenu des répercussions directes sur la réforme foncière en cours et la politique domaniale foncière dont il est ici question.

On peut citer entre autres les différents documents de politiques sectorielles ou transversales sur le domaine et le foncier :

- la Politique Nationale de l'Eau ;
- la Politique Nationale de Développement Agricole ;
- la Politique Foncière Agricole ;
- la Politique Nationale de la Ville ;
- la Politique Nationale de l'Information Géographique ;
- la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire ;
- la Politique Nationale de l'Environnement ;
- la Politique Sectorielle de Développement Urbain ;
- la Politique Nationale des Forêts ;
- la Politique nationale de la Décentralisation ;
- la Politique Nationale du Genre ;
- la Politique nationale pour l'Environnement et les changements climatiques ;
- la Politique nationale de la Pêche ;
- la Politique Nationale des Transports, des Infrastructures de Transport et du Désenclavement ;
- la Politique Nationale de Cartographie et de Topographie ;
- la Politique Nationale de Changement Climatique ;
- la Politique Nationale de la Population ;
- la Politique Nationale de Développement de l'Elevage du Mali ;
- la Politique Nationale de l'Assainissement du Mali ;

---

<sup>2</sup> MDEAF, Feuille de route de la réforme domaniale et foncière du Mali, 2016

- la Politique Nationale de Développement Industriel du Mali ;
- la Politique Nationale des Frontières ;
- la Politique Nationale pour les zones humides ;
- le Document Cadre de Politique Culturelle ;
- le Document Cadre de Référence pour le Développement de l'Électrification Rurale au Mali ;
- la Stratégie Nationale du Développement de l'Irrigation.

### 1.5 Contexte international lié au domaine et foncier

Le cadre normatif et technique est très riche, récent, varié et constitué par les directives, objectifs et principes ci-après :

- le « Cadre et Lignes Directrices sur les politiques foncières en Afrique » élaboré en 2010 par la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) est un document de réflexion dont le but est de formuler les principes essentiels qui devraient sous-tendre l'élaboration, le contenu et la mise en œuvre de politiques foncières dans les Etats membres africains. Il met l'accent sur le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence. Ce document a été initié comme feuille de route pour l'élaboration des politiques foncières par les Etats de l'Union Africaine. Le Mali a souscrit à cette déclaration qui engage chaque Etat à donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières d'où sa prise en compte dans cette politique ;
- les « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » visent à apporter une sécurité foncière et un accès équitable à la terre, aux pêches et aux forêts, dans le but d'éliminer la faim et la pauvreté, de soutenir le développement durable et d'améliorer la gestion de l'environnement. Elles ont été officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de la FAO le 11 mai 2012 lors de sa 38<sup>e</sup> assemblée générale extraordinaire. Depuis, la mise en œuvre des Directives a été encouragée par le G20, Rio + 20, l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Assemblée des parlementaires francophones ;
- les Objectifs de Développement Durable (ODD) pour la période 2015-2030 portés par les Nations Unies et spécifiquement en ce qui concerne les objectifs-cibles ci-après, en lien avec les questions foncières et par ordre d'importance sont les suivants: ODD 15 : écosystèmes et gestion des terres ; ODD 1 : pauvreté ; ODD 6 : eau ; ODD 7 : énergie ; ODD 8 : économie ; ODD 5 : genre ; ODD 9 : infrastructures ; ODD 10 : inégalités ; ODD 11 : villes ; et ODD 17 : partenariat mondial ;
- « Les Principes pour des investissements agricoles responsables », connus sous leur sigle anglais RAI promu par la Banque mondiale en 2009 en réponse particulièrement de ce qui a été appelé à l'époque « l'accaparement des terres au plan international » : (i) respecter les droits existants sur la terre et les ressources naturelles ; (ii) assurer la sécurité alimentaire ; (iii) transparence, bonne gouvernance, contexte favorable pour les affaires ; (iv) consultations préalables des personnes affectées et participation aux accords ; (v) investissements responsables ; (vi) durabilité sociale ; (vii) durabilité environnementale ;
- le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière de la BM (CAGF), un outil conçu par la Banque mondiale pour aider les pays à évaluer leurs politiques et pratiques en termes de gouvernance foncière et permettre la mesure et le suivi des progrès réalisés dans ce domaine. La version de base du CAGF comporte 80 (quatre-vingt) indicateurs spécifiques qui se prêtent à une évaluation selon une échelle

prédéterminée (allant du manque de bonne gouvernance aux bonnes pratiques). Alors que le CAGF a été conçu pour faciliter une analyse synoptique et intersectorielle des questions de gouvernance foncière, des modules additionnels peuvent y être rattachés pour une analyse plus approfondie de thèmes particuliers »<sup>3</sup>.

- « les appropriations de terres à grande échelle : Analyse du phénomène et propositions d'orientations » rédigé par le Comité Technique Foncier et développement sur un financement de l'AFD en 2010 ;
- « Les Principes directeurs sur les investissements fonciers à grande échelle » (IFGE) sont le résultat de la volonté des États membres de l'Union africaine de veiller à ce que ces investissements fonciers profitent aux États membres et aux acteurs clés. (Source : UA/BAD/CEA, 2014) ;
- « le Nouvel Agenda Urbain de UN Habitat III, UN 2016 ».
- les cadres de convergence foncière: i) le plan d'action sur le foncier de l'UEMOA, validé en 2009, comprenant la création de l'Observatoire Régional du Foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO), ii) le Cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace CEDEAO de 2013.

Ces directives permettent d'appuyer la réflexion des Etats et offrent des cadres d'analyse et des repères opérationnels et organisationnels pour mener à bien les réformes foncières à conduire en vue d'une meilleure utilisation des ressources foncières et de l'accès équitable des citoyens aux terres.

## II. JUSTIFICATION

L'élaboration d'une politique domaniale et foncière permettant de déterminer les orientations et les axes autour desquels cette politique s'articule s'inscrit dans le cadre des recommandations des Etat Généraux du foncier.

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.

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. Cet engagement résolu est en conformité avec la volonté du Président de la République du Mali, qui en a fait une priorité.

En effet, les défis à relever sont multiples. Ils tiennent à un ensemble d'atouts à mettre en valeur et des contraintes qu'il faut lever.

---

<sup>3</sup> Banque mondiale, Cadre d'analyse de la gouvernance foncière, CAGF, 2010

S'agissant des atouts, nous notons la bonne volonté politique des autorités, le processus de décentralisation en cours, l'adhésion aux directives foncières sous régionales et mondiales, la tenue des Assises des Etats Généraux du Foncier.

Parmi les contraintes, il y a lieu de souligner entre autres :

- l'absence de cadastre ;
- la faiblesse de bases de données et d'informations foncières ;
- la concurrence entre le foncier rural et le foncier urbain ; et entre le droit foncier coutumier et le droit positif ;
- la faible capacité des acteurs.

La décentralisation connaît des avancées significatives. Avec l'accord pour la paix et la réconciliation issue du processus d'Alger, elle est en train d'inaugurer la phase de régionalisation. Dans l'ensemble, le transfert des compétences en matière foncière se heurte à des difficultés telles que la non-délimitation des communes, l'absence de dévolution des biens aux Collectivités territoriales même si des avancées notoires sont à constater en matière de transfert de compétence dans les domaines de l'hydraulique, l'éducation et la santé. Au contraire la multiplicité des intervenants mal avisés dans les attributions des terres a contribué à compliquer la recherche de solutions viables à l'épineuse situation du domaine et du foncier.

Il devient donc impérieux pour le Mali de se doter d'une Politique nationale domaniale et foncière apte à faire face aux enjeux nouveaux, à promouvoir une tenure foncière sécurisante et à guider une utilisation rationnelle et planifiée des terres, visant le développement du pays.

## **2.1 Enjeux**

La PNDF devra tenir compte des enjeux suivants :

Premièrement, une Politique domaniale et foncière dépend des enjeux locaux, nationaux et internationaux qui sont d'ordre économique, social et politique. Ces enjeux sont variables selon les réalités politiques et économiques de chaque pays. L'histoire et la culture des nations et des Etats déterminent fortement la situation domaniale et foncière ainsi que les bases potentielles et les orientations de la politique domaniale et foncière. Cet enjeu est particulièrement important pour le Mali, qui est caractérisé par plusieurs zones agro-écologiques, différents groupes socio-ethniques, us et coutumes ainsi que différents modes de production ayant chacun ses rapports spécifiques avec la terre.

Deuxièmement, la mondialisation actuelle ne laisse aucune place aux personnes et aux nations qui ne sont pas compétitives. Pour participer à cette compétition de plus en plus haute, et aspirer à devenir un pays émergent, le Mali doit valoriser, mieux gérer et savoir tirer le maximum de profits de sa ressource la plus abondante qu'est la terre. C'est à cette condition qu'il sera à même de procéder à une révolution de sa productivité agricole et de sa croissance économique principalement basée sur les ressources foncières et rurales.

Troisièmement, pour être effective et efficace, la PNDF doit refonder les rapports sociaux et économiques, mettre la terre au service du développement et appuyer la bonne gouvernance de l'Etat et de la nation toute entière.

## 2.2 Défis à relever

Eu égard à l'analyse de contexte réalisée, les défis de la gestion domaniale et foncière au Mali tiennent à un ensemble d'atouts à mettre en valeur.

## 2.3 Atouts

A ce titre, on peut noter :

- la volonté politique des autorités ;
- le processus de décentralisation en cours ;
- le retour à un ordre constitutionnel normal après une crise institutionnelle, politique, sécuritaire ;
- l'adhésion volontaire aux Directives foncières sous régionales, régionales et mondiales ;
- l'existence de la feuille de route d'élaboration de la politique nationale domaniale et foncière et du cadre institutionnel de pilotage de la Réforme;
- l'existence d'un embryon d'observation et d'analyse stratégique indépendante des questions foncières à travers l'initiative CAGF ;
- l'existence d'un Code domanial et foncier ;
- l'existence et le potentiel d'amélioration progressive d'un embryon de base de données sur le domaine et le foncier et d'un Système d'Information Foncière ;
- le processus de mise en place en cours d'un cadastre ;
- la prise de conscience par tous les acteurs dont notamment les populations, de la question foncière ;
- l'existence d'une législation et de dispositions institutionnelles qui n'interdisent pas l'accès des femmes au foncier et prend en compte la question des femmes en général;
- l'éveil de conscience de la société civile depuis 2009 lors des EGF et en 2011;
- la création du Cadre Institutionnel de Pilotage de la Reforme Domaniale et Foncière;
- la mise en place des Agences Régionales de Développement dans le cadre de la régionalisation ;
- la mise en place de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) ;
- les différentes interpellations du Ministre des Domaines et des Affaires foncières devant l'Assemblée Nationale ;
- la tenue des Assises des Etats Généraux du Foncier en décembre 2009 présidée par le Chef de l'Etat ;
- l'existence d'agences de gestion et de cession des terres avec la participation de l'Etat (ACI, AZI) ;
- l'expérience foncière (introduction de titre de propriété et copropriété au bénéfice des paysans) du Millennium Challenge Account (MCA) dans la zone de l'Office du Niger), financée suivant un accord de don de plus de 460 millions de dollars en 2006;
- la crédibilité de l'Etat malien et son engagement financier lui permettent de garantir les nombreux prêts consentis par la Communauté internationale en faveur des projets et programmes domaniaux et fonciers ;

- le potentiel de ressources domaniales et foncières (terres agricoles, pâturages, mines, forêts et eaux, immeubles domaniaux, biens mobiliers corporel et incorporel);
- le potentiel de ressources financières que peut générer le domaine et le foncier et dont l'Etat peut servir pour financer le développement du pays ;
- l'existence de beaucoup de textes sectoriels et de politiques sectorielles, (telles que la Loi d'Orientation Agricole, la Politique Foncière Agricole, la Politique Nationale des Villes, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement du Territoire, la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire,...) qui ont permis d'opérer des avancées importantes ;
- la Prise de conscience nationale pour mieux règlementer l'utilisation des ressources foncières rurales (politique foncière agricole élaborée) ;
- la multitude d'expériences, de pratiques et de leçons enrichissantes en cours ;
- le contexte de démocratie existant, favorable à la participation et à la responsabilisation indispensables à la Réforme ;
- l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger dont l'application effective ramènera la paix et la stabilité ;
- le renouvellement du mandat de la MINUSMA.

L'adoption de la PNDP permettra l'application d'un régime de propriété formel prenant totalement et clairement en charge le rapport économique des paysans aux terres qu'ils exploitent et sur lesquelles ils exercent un droit d'usage évident.

Il est évident qu'il n'est pas possible d'utiliser de façon productive des biens qui n'appartiendraient point à quelqu'un ou à quelque chose. Seul le régime de propriété formel permet de confirmer l'existence de ces biens, mais également celle des transactions destinées à les transformer et à élever leur productivité. La généralisation de la propriété formelle des terres au profit de ceux qui l'exploitent réellement, va permettre de fixer le bien foncier dans un état, un processus où il devient un capital, c'est-à-dire un potentiel économique.

Il faut que sur l'ensemble de notre territoire national, tous les biens fonciers et immobiliers, terrains et maisons, soient formellement fixés dans des enregistrements tenus à jour et conformes aux règles du régime de propriété.

### III. ORIENTATIONS

#### 3.1 Vision

La Vision de la Politique Domaniale et Foncière réside dans la volonté de la Nation malienne de promouvoir l'accès sécurisé et équitable à la terre et aux ressources naturelles pour tous, principalement les couches vulnérables tout en facilitant l'investissement privé national et les investissements directs étrangers, dans la réalisation d'une croissance durable et redistributive, respectueuse de l'équilibre socio-écologique, climatique, garantissant un meilleur avenir aux générations présentes et futures et prenant en compte les aspects humains, sociétaux et environnementaux du développement, dans un environnement apaisé et sécurisé ainsi que dans la perspective de la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD).

Dans sa vision de Politique domaniale et foncière, le Mali entend disposer de règles et procédures domaniales et foncières transparentes et équitables, de modes de production et de consommation fonciers adaptés aux modes d'organisation sociale et à la culture du terroir, qui permettent, à une population malienne sans cesse croissante de vivre décemment dans un espace-temps dont les ressources naturelles sont limitées et sous la contrainte des changements climatiques.

Il résulte de cette vision que la garantie de la propriété et des droits qui lui sont attachés doivent rester les fondements des économies et des sociétés maliennes. A cet égard, il convient de souligner que la propriété foncière constitue l'une des formes majeures que prend la propriété individuelle et collective dans une logique de développement durable et de préservation des Droits de l'Homme et du patrimoine des générations futures.

La vision plonge ses racines également dans la Constitution et l'Hymne national du Mali qui revendiquent d'une part la démocratie, l'unité du peuple malien et celle du continent africain, ainsi que l'indivisibilité du territoire national. Ils appellent d'autre part au désir de vivre ensemble et au rassemblement de tous pour la construction nationale.

La vision politique obéit à des nécessités d'égalité des droits, d'équité et de développement durable, sensible au genre, de préservation de la paix et de la sécurité, tenant compte des facteurs économiques, socio-anthropologiques, ontologiques, socioculturels et environnementaux

#### 3.2 Orientations

La PNDF s'articule autour de huit (08) orientations qui tiennent compte des enjeux locaux, nationaux et internationaux. :

##### i) L'usage rationnel et durable de la terre

Par-là, il faut noter que la terre en tant que ressource naturelle mais périssable est trans-générationnelle. En ce sens, elle est un bien cultuel, culturel, économique, social qui demeure un patrimoine commun des générations passées, présentes et futures. 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.

#### **ii) La protection et la promotion des droits fonciers légitimes**

Il s'agit par-là de reconnaître tous les modes existants d'appropriation foncière et de les sécuriser par des actes de propriété.

#### **iii) Le respect de la vocation et des affectations des terres**

Le respect dans leur utilisation de la destination des terres telle que déterminée par les schémas d'aménagement du territoire et les schémas directeurs d'urbanisme.

#### **iv) L'équilibre entre le développement urbain et le développement rural**

La maîtrise de l'extension des villes, la préservation et la protection des terres rurales, à travers la recherche d'un équilibre entre le développement urbain et le développement rural.

#### **v) La promotion de l'accès équitable de l'ensemble des citoyens à la terre**

L'équité : le traitement juste, raisonnable de tous les citoyens, notamment de la même manière s'ils sont dans des situations identiques, selon le principe de l'égalité de droits, mais également en accordant des droits spécifiques aux groupes sociaux défavorisés.

#### **vi) L'élargissement, la sécurisation et l'amélioration de l'offre foncière**

Il s'agit ici de développer les conditions incitatives, de veiller à la régularisation des investissements publics et privés, et de maîtriser les Grands Investissements Fonciers internationaux.

#### **vii) La gouvernance partagée et responsable du domaine et du foncier par tous les acteurs**

Cette orientation s'appuie sur la reconnaissance des rôles complémentaires de la société, du marché et de l'Etat dans un juste équilibre.

#### **viii) La promotion de l'intégration sous régionale et internationale en matière de gestion foncière.**

Il s'agit de prendre en compte les orientations sous régionale, régionale et internationale et de veiller au respect des engagements, accords et conventions pris sur le plan international en matière domaniale et foncière.

### **IV. OBJECTIFS DE LA PNDF**

Il est reconnu l'existence de lien entre la propriété foncière, la sécurité des droits et la lutte contre la pauvreté. Une propriété foncière garantie et l'allègement des contraintes liées à la cession des terres permettent aux pauvres de mieux se prendre en charge, améliorent la gouvernance et produisent des avantages économiques pour tous. Dans le processus de développement presque tous les pays devront, pour nourrir leurs populations qui ne cessent d'augmenter ou pour exploiter les créneaux économiques associés au commerce, effectuer des investissements dans les terres et les cultivateurs seront plus disposés à investir dans la terre que si leurs droits fonciers sont sécurisés. Des innovations institutionnelles permettent d'attribuer ces droits qui peuvent engendrer un cycle vertueux de croissance démographique, d'investissements accrus dans les terres, de développement économique et d'amélioration du bien-être.

## 4.1 Objectif général

L'objectif général de la PNDF est **d'améliorer la qualité des services et des ressources portant sur les domaines et le foncier**. Il s'agira de fixer les grandes orientations de la gestion domaniale et foncière dans un cadre de référence unique pour toutes les autres politiques sectorielles relatives à la question.

## 4.2 Objectifs spécifiques

En termes plus opérationnels, cet objectif général est décliné en quatre (4) sous-objectifs. Chaque sous-objectif est articulé autour d'axes d'intervention comme suit :

**Objectif spécifique N°1:** Assurer l'accès équitable à la terre en améliorant la sécurisation domaniale et foncière pour tous ;

**Objectif spécifique N°2 :** Renforcer les capacités des acteurs en améliorant les connaissances sur les questions domaniales et foncières ;

**Objectif spécifique N°3:** Promouvoir le potentiel de développement par les domaines et le foncier ;

**Objectif spécifique N°4:** Assurer l'usage durable des terres.

## V. STRATEGIES

### 5.1 Fondements de la stratégie

La PNDF doit intégrer celles poursuivies à travers la Politique Foncière Agricole (PFA) et les autres politiques sectorielles ou transversales 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.

Pour sa réussite, la stratégie doit avoir en toile de fond le rétablissement de la confiance entre les Autorités maliennes et leurs populations.

Le processus de mise en œuvre de la PNDF sera progressif et itératif. Il sera une opportunité de renforcer la cohésion sociale. Il doit 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.

La PNDF s'attachera à mobiliser les pouvoirs publics, les OSC, les syndicats, les leaders communautaires, les populations rurales et urbaines, les groupes démunis et vulnérables, les grands investisseurs privés et les PTF sur les questions essentielles du domaine et du foncier et du développement au Mali.

## **5.2 Axes stratégiques**

**OBJECTIF SPECIFIQUE 1: Assurer l'accès équitable à la terre et en améliorant la sécurisation domaniale et foncière pour tous.**

**AXES STRATEGIQUES :**

1- La réforme du cadre législatif et réglementaire ;

2- La réforme du cadre institutionnel.

**OBJECTIF SPECIFIQUE 2: Renforcer les capacités des acteurs en améliorant les connaissances sur les questions domaniales et foncières.**

**AXES STRATEGIQUES :**

3- Le développement des ressources humaines et le renforcement des capacités des acteurs ;

4- La promotion de la Recherche - Action sur le domaine et le foncier.

**OBJECTIF SPECIFIQUE 3 : Promouvoir le potentiel de développement par les domaines et le foncier.**

**AXES STRATEGIQUES :**

5- L'amélioration des revenus tirés du domaine et du foncier au bénéfice de l'Etat et des Collectivités territoriales ;

6- L'amélioration du rôle des banques et des institutions et partenaires financiers dans le financement du domaine et du foncier ;

7- La promotion de la concertation multi acteurs et du Partenariat pour un foncier durable.

**OBJECTIF SPECIFIQUE 4 : Assurer l'usage durable des terres.**

**AXES STRATEGIQUES :**

8- La Mise en place des outils de planification spatiale au cœur de la gestion domaniale et foncière ;

9- L'instauration et la promotion d'une cartographie polyvalente.

## VI. ACTIONS A MENER

**OBJECTIF SPECIFIQUE 1 : Améliorer l'accès équitable à la terre en améliorant la sécurisation domaniale et foncière pour tous.**

**AXE STRATEGIQUE 1 : La réforme du cadre législatif et réglementaire:** Il s'agira de mettre un terme à l'incohérence ; de réajuster et/ou d'actualiser les instruments, outils, cadres juridiques de base du domaine et du foncier et, enfin de 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, en redéfinissant les statuts des terres et en réglementant spécifiquement les droits fonciers coutumiers.**

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, Personnes privées). 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 producteurs ruraux, des propriétaires urbains, de l'Etat, des Collectivités territoriales, des investisseurs internationaux.

Cependant, 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 des acteurs, en particulier les ruraux.

**Action 1.2 : Renforcer les mesures de sécurisation domaniale et foncière, par l'harmonisation des textes, la matérialisation et l'enregistrement systématique des terres rurales.**

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.

**Action 1.3 : Améliorer la dimension juridique et participative des IGE par des mesures incitatives de réglementation et de gestion des transactions.**

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 vision de 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.

#### **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.

#### **Action 1.5 : Faciliter l'octroi de titres fonciers gratuits au monde rural**

Cette action vise à sécuriser les terres agricoles pour la promotion du développement rural par les facilités de création de titres de propriété pour les victimes d'accaparement et spoliation de terres.

**AXE STRATEGIQUE 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 et des Collectivités territoriales aux usagers dans la gestion des affaires domaniales et foncières.

#### **Action 2.1 : Rénover l'Administration Domaniale et Foncière**

Cette action consiste à corriger les dysfonctionnements de l'Administration foncière et de la moderniser par une restructuration conséquente et une démarche organisationnelle plus efficace notamment par la création d'un observatoire du foncier. Il s'agit également de la faire connaître du grand public.

#### **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, et 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 indispensable 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 durable des différends fonciers en spécialisant les juges et en améliorant les procédures judiciaires.

#### **Action 2.4 : Veiller à l'application des textes**

Dans un contexte de violation des textes, il faut un engagement pour recouvrer la confiance des citoyens. Il s'agira, en complément de ce qui a commencé à se faire déjà, d'appliquer la Loi, de renforcer les procédures de transactions foncières et de rendre effectives certaines précautions techniques dont disposent les services fonciers. Il faut à tout prix donner un sens à l'Etat de droit et développer cette culture.

## **Objectif spécifique 2 : Renforcer les capacités des acteurs et améliorer les connaissances sur les questions domaniales et foncières**

**AXE STRATEGIQUE 3 : Le développement des ressources humaines et le renforcement des capacités des acteurs :** L'ambition affichée exige des formations à tous les niveaux pour des contenus de base ou des contenus plus pointus selon les acteurs et les besoins. Un diagnostic plus approfondi des besoins de formation et des mesures organisationnelles devrait être réalisé. La mise à disposition des services de moyens matériels, informatiques et logistiques suffisants, contribuera également à l'amélioration de leur travail.

### **Action 3.1 : Renforcer les capacités des acteurs**

La complexité de la Politique domaniale et foncière et de la Réforme qu'elle induira d'une part, l'ambition affichée de changer le foncier au Mali d'autre part, nécessitent une amélioration des capacités de tous les acteurs pour faire face aux défis de transformation qui se posent.

### **Action 3.2 : Elaborer et mettre en œuvre des stratégies de communication sur le domaine et le foncier**

Cette action visera à élaborer et mettre en œuvre des stratégies pertinentes d'information et de communication en vue de sensibiliser les divers acteurs sur leurs droits, rôles et responsabilités dans la gestion domaniale et foncière.

**AXE STRATEGIQUE 4 : La promotion de la Recherche - Action sur le domaine et le foncier :** Cet axe visera à inciter une certaine culture du partage de l'information et des connaissances. Il favorisera le développement et la gestion de connaissances spécialisées complémentaires permettant de combler des vides, favorisant une meilleure compréhension de la question domaniale et foncière et une anticipation de son évolution future.

### **Action 4.1 : Mener des études d'appropriation des directives communautaires et sous régionales de gestion domaniale et foncière.**

Cette action consistera à organiser des ateliers d'information et d'éclairage des études régionales menées dans le cadre du document « Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique » (CLDPFA).

### **Action 4.2 : Mettre en place un Institut du Foncier.**

Cette action est une recommandation des EGF. Cet institut, avec du personnel pluridisciplinaire de haut niveau professionnel servira de centre de formation sur le foncier, de lieu d'échanges et de réseautage, de renforcement de capacités des différents acteurs du foncier.

### **Action 4.3 : Promouvoir la Recherche - Action sur le domaine et le foncier.**

Cette action visera à assurer de façon exhaustive la collecte, l'analyse et la diffusion des connaissances et des informations sur le domaine et le foncier. Elle permettra de réaliser des études prospectives sur le foncier et de formuler des recommandations pertinentes pour faire face aux différents défis.

## **Objectif spécifique 3: Promouvoir le potentiel de développement par les domaines et le foncier.**

**AXE STRATEGIQUE 5 : L'amélioration des revenus tirés du domaine et du foncier au bénéfice de l'Etat et des collectivités territoriales :** Les ressources domaniales et foncières représentent une réelle opportunité au Mali, mais elles sont encore sous-évaluées et sous exploitées. La nouvelle politique domaniale et foncière devra s'orienter vers l'élaboration de nouvelles lois et réglementations plus adaptées, amener les acteurs à se réorienter vers des produits financiers tirés du domaine et du foncier, plus adaptés et, favorisant le développement du pays. Il s'agira en outre de soutenir toutes ces mesures par un plan de lutte contre la spéculation foncière, d'intervention de l'Etat sur le marché foncier et, la mise en place d'un Fonds de développement domanial et foncier pour financer la mise en œuvre de la PNDF.

**Action 5.1 : Mettre en place une fiscalité domaniale et foncière dynamique, efficace et adaptée.**

La fiscalité domaniale et foncière sera améliorée par la création de diverses taxes comme la taxe sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe sur les terrains non mis en valeur ou sans investissements, les taxes de territorialité, taxes sur les morcellements et autres alternatives etc.

**Action 5.2 : Mettre en place un Fonds de développement domanial et foncier.**

Un fonds de développement foncier sera créé sous forme de compte d'affection spéciale et alimenté par le prélèvement d'un taux sur les recettes domaniales et foncières. Ce fonds financera les aménagements fonciers et la mise en œuvre du cadastre.

**AXE STRATEGIQUE 6: L'amélioration du rôle des Institutions financières dans le financement du foncier:** Les banques restent frileuses pour ce qui concerne le financement du foncier rural et de l'immobilier en particulier et des PME en général. « Elles sont systématiquement dans l'aversion pour le risque malgré qu'elles disposent parfois des ressources financières significatives ». D'une façon générale, pour améliorer la contribution des banques au développement foncier, il faut des propositions tendant à changer ou à transformer cette relation. Il existe un besoin urgent de mettre en œuvre et /ou d'explorer davantage les actions facilitant l'accès au crédit et le financement des actions de l'Etat.

**Action 6.1 : Faciliter les procédures et conditions des prêts ainsi que la diminution des taux d'intérêt en vue d'encourager les investissements fonciers, notamment en milieu rural.**

Au regard des expériences malheureuses qu'elles ont vécues, les banques, malgré les ressources financières significatives dont elles disposent, restent frileuses quant au financement du foncier rural et de l'immobilier. D'une façon générale, pour améliorer leur contribution au développement du foncier, il faut des propositions visant à changer cette situation.

**Action 6.2 : Mettre en place des mesures incitatives pour faciliter l'accès des groupes vulnérables au crédit.**

Généralement, les groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes ont des difficultés à présenter les garanties leur permettant d'accéder au crédit. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pertinents permettant de pallier ce handicap.

**AXE STRATEGIQUE 7: La promotion de la concertation multi acteurs et du Partenariat pour un foncier durable :** L'Etat continuera à recourir à la contribution de tous les acteurs intervenant dans le

domaine et le foncier mais il y a un besoin de réorganiser le cadre de collaboration et de coordination entre eux pour un partenariat gagnant-gagnant. Une moralisation des sociétés immobilières accroîtra leur crédibilité, permettra d'avoir de meilleurs résultats, et de continuer à bénéficier de l'Appui de l'Etat. Les banques seraient mieux à même avec l'aide de l'Etat, de prévenir voire de régler de façon plus douce la question des bulles foncières, et d'accroître leurs interventions foncières. Quant aux Ordres professionnels notamment l'Ordre des Géomètres Experts, ils doivent s'inscrire davantage dans le cadre des principes de bonne gouvernance foncière pour que l'Etat continue à les associer à ses actions. Un rôle important de plaidoyer et de veille revient à la société civile dans le cadre de la recherche de la paix sociale et de la lutte contre les inégalités et les irrégularités.

Il faut se concerter, mettre en place un cadre de suivi léger et régulier entre le Gouvernement et ces entités.

### **Action 7.1 : Promouvoir la concertation multi acteurs et renforcer la contribution de la société civile**

La nature transversale du foncier exige de fonder la gouvernance foncière sur une concertation continue entre les divers acteurs en l'occurrence l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé et la société civile. Cette mesure contribuera à la dissémination de l'information, à la formation et la sensibilisation des divers acteurs. Elle favorisera une meilleure coordination des activités basées sur une confiance réciproque et une synergie d'actions.

La société civile sera particulièrement impliquée dans les COFO, dans l'Observatoire du Foncier, le dispositif institutionnel de pilotage de la PNDF, dans la Recherche Action, les concertations de planification et de prises de décisions et l'ensemble du processus de suivi-évaluation. Un rôle important de plaidoyer et de veille lui revient dans le cadre de la recherche de la paix sociale et de la lutte contre les inégalités et les irrégularités.

### **Action 7.2 : Promouvoir le partenariat public-privé**

Dans le cadre du renforcement de l'intervention du secteur privé, l'Etat a mis en place un cadre législatif et réglementaire diversifié permettant la participation des divers acteurs privés à la gestion foncière.

Force est de constater que les possibilités de partenariat Etat- secteur privé autour du foncier ne sont pas suffisamment exploitées. Le cadre doit être mieux organisé pour instaurer un partenariat durable et efficace pour le développement du foncier.

### **Action 7.3 : Promouvoir le partenariat international et sous régional**

De nombreuses initiatives ont cours au niveau régional et international en vue d'une meilleure sécurisation foncière. Il s'agira dans cette action d'analyser toutes ces initiatives et d'utiliser leur potentiel pour une contribution exhaustive à la gouvernance domaniale et foncière au Mali.

Il sera mis en place un Observatoire national du foncier qui interagira avec l'Observatoire Régional du Foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO) envisagé par l'UEMOA et avec toutes autres organisations ou initiatives similaires au niveau régional et international (UEMOA, CEDEAO, UA, FAO, BM).

Par ailleurs, il existe déjà un cadre formalisé et actif de partenariat pour la gestion et la coordination de l'Aide entre le Mali et les PTF. C'est ainsi que les PTF ont déjà désigné leur point focal au sein du dispositif institutionnel de la Réforme domaniale foncière. Ce cadre sera mis à contribution pour le



portage de la PNDP au niveau international. Cette représentation sera complétée par des contacts et des rapports de partenariat plus spécifiques entre le Gouvernement et les PTF.

#### **Objectif spécifique 4 : Assurer l'usage durable des terres**

**AXE STRATEGIQUE 8: La Mise en place des outils de planification spatiale au cœur de la gestion domaniale et foncière:** Tout en veillant au renforcement d'outils existants tels que le Cadastre et les SDU, qui malgré leur pertinence comme outils de gestion foncière, de planification et de développement urbain, restent insuffisamment mis en œuvre. Il s'agira de veiller au respect de la vocation et des affectations des terres, notamment à l'équilibre entre le développement urbain et le développement rural, au développement d'un système d'informations foncières à travers un schéma national d'aménagement du territoire.

##### **Action 8.1 : Définir un système unique de géo-référencement et densifier le réseau géodésique national.**

Cette action consistera à : (i) densifier le réseau géodésique national; (ii) rattacher tous les plans fonciers et cartographiques au système de géo-référencement ; (iii) résoudre les problèmes liés aux cas de superposition, de juxtaposition, de chevauchement et d'empiètement de titres fonciers.

##### **Action 8.2 : Assurer la gestion des zones d'activités prévues par les documents de planification urbaine ou les schémas d'aménagement du territoire.**

Il s'agira d'appliquer rigoureusement le contenu des documents de planification urbaine ou les schémas d'aménagement du territoire et de gérer les baux pour l'occupation des zones d'activités qu'ils ont prévues.

##### **Action 8.3 : Intensifier la concertation et l'information de suivi-évaluation dans la mise en œuvre des outils de planification foncière et spatiale.**

Cette action vise une meilleure coordination et un bon partage de l'information dans l'élaboration et la mise en œuvre des outils de planification.

**AXE STRATEGIQUE 9: L'instauration et la promotion d'une cartographie polyvalente :** En se basant sur les atouts dont dispose l'IGM (plan stratégique 2013-2016 ; rapatriement des archives de France au Mali effectué ; existence d'une politique nationale de l'Information géographique ; existence d'une Imprimerie de forte capacité ; existence d'un Conseil National et d'un Comité national d'IG, etc.), il s'agira d'appuyer la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'IG ; le but étant de contribuer au développement du pays à travers la création et la mise à jour continue d'une infrastructure nationale de données spatiales et la gestion harmonieuse et concertée de l'information géographique.

##### **Action 9.1 : Mettre en place un cadastre et un guichet unique du foncier.**

Cette action consiste à élaborer des plans cadastraux pour l'ensemble des communes du Mali. Ces plans couvriront toutes les tenures foncières (les TF, les concessions urbaines et rurales, droits coutumiers), et à mettre en place un guichet unique pour une meilleure gestion des procédures d'attribution et d'enregistrement des terres.

## **Action 9.2 : Intégrer le volet cartographique en amont, pendant et en aval des grands projets et programmes nationaux.**

Cette action permettra de suivre l'évolution des villes avec des données objectives (urbanisme, infrastructures, réseaux etc..) pour simuler l'impact des différents projets, de rendre la communication plus facile, d'améliorer la gestion des services publics, des interventions sur les réseaux divers et, d'optimiser les coûts de réalisation des projets.

## **Action 9.3 : Vulgariser l'information géographique aux moyens des multimédias et des TIC (géo portail utilisation aux moyens des téléphones portables, etc.).**

Cette action vise à élaborer une stratégie d'échange de l'information entre les différents acteurs reposant sur des supports diversifiés et adaptés.

## **Action 9.4 : Intégrer la dimension foncière dans la planification nationale et locale**

L'ambition de faire à moyen terme, du foncier le premier pourvoyeur de recettes de l'Etat, impose la prise en compte du foncier dans l'analyse, la planification nationale, la comptabilité publique, et le suivi évaluation de la performance économique et sociale du pays.

Ce processus contribuera à modifier ainsi le contenu et l'orientation des anciennes pratiques aux niveaux organisationnel (projet et programmes) et institutionnel, et donnera une vision plus analytique et plus fine du foncier et de sa contribution réelle au développement national.

## **VII. MOYENS DE MISE EN ŒUVRE**

### **7.1 Moyens institutionnels et juridiques**

Le dispositif juridique et institutionnel actuel mis en place pour piloter la réforme foncière (Décret n°2016-0177 PM-RM du 25 Mars 2016) est déjà opérationnel. Toutefois, pour des raisons de fonctionnalité, quelques améliorations en termes de composition et de nombre de groupes doivent être envisagées. Il faudra y imprimer souplesse et dynamisme pour tenir compte des enjeux et axes principaux de la PNDF.

Ce cadre institutionnel de pilotage de la réforme domaniale et foncière comprend : un Comité d'orientation présidé par le Premier ministre, un Comité technique de pilotage présidé par le Ministre des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières. Il est structuré en huit (8) groupes sectoriels dont le groupe sectoriel « Politique nationale et domaniale » et un Secrétariat permanent de la réforme domaniale et foncière.

Les deux Directions nationales du Domaine et du Cadastre doivent être dotées de moyens et ressources nécessaires pour la mise en œuvre de la PNDF.

### **7.2 Moyens techniques**

Dans l'ensemble, on note des avancées significatives dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, au niveau des services gestionnaires et utilisateurs du foncier. La logistique (matériel roulant, outil informatique etc.) devient un moyen indispensable pour accompagner les renforcements de capacité envisagés par la PNDF. Ceci va faciliter considérablement le traitement des

dossiers fonciers, les échanges entre services publics, protéger des données sensibles et permettre le suivi des activités.

Au-delà de ces dispositions, des efforts doivent être fournis pour activer et opérationnaliser le cadastre. En effet, le cadastre est attendu comme un outil de gestion foncière, à même de résorber maintes difficultés qui aujourd'hui compliquent ou aggravent les problèmes fonciers.

### **7.3 Moyens financiers**

Le plan d'actions évoqué plus haut devra préciser les ressources financières nécessaires, pour la mise en œuvre de la politique domaniale et foncière, sur une vingtaine d'années au moins. Ces ressources proviendront du Fonds de Développement Foncier (FDF), du Budget Spécial d'Investissement (BSI) et des partenaires techniques et financiers (PTF) et des Collectivités territoriales.

### **7.4 Moyens partenariaux**

Le partenariat doit être organisé autour des acteurs majeurs que sont : l'Etat, les Collectivités territoriales, le secteur privé, la société civile, les communautés.

Il faut bien cibler les partenaires incontournables et impliquer surtout ceux qui participent déjà à la réforme domaniale et foncière entreprise. Ceci permettra d'éviter des doublons fonctionnels ou des enchevêtrements inutiles et coûteux en temps et en ressources financières.

### **7.5 Moyens humains**

A tous les niveaux, les ressources humaines dédiées à la mise en œuvre de la PNDF doivent avoir la qualification requise et bénéficier de la motivation matérielle et financière (indemnité et matériel de travail) à hauteur de leurs missions. Leur mandat doit être clair et précis dans le temps et renouvelable si possible.

## **VIII. SUIVI ET EVALUATION**

### **8.1 Suivi de la PNDF.**

Le suivi de la PNDF sera fait par l'Observatoire National du Foncier(ONF). L'Observatoire national du foncier sera composé des représentants de l'Etat, des Collectivités territoriales, des Organisations de la Société Civile et des Ordres professionnels.

Il est assimilé à une structure de recherche dont la mission est la production d'informations et de connaissances de terrain pour appuyer la formulation et le pilotage de la Politique nationale domaniale et foncière, faire le suivi de la mise en œuvre de la Politique et évaluer leurs impacts.

Il se constitue donc comme un outil d'aide aux institutions gouvernementales, bailleurs de fonds, société civile, projets et opérateurs de terrain, pour orienter les décisions opérationnelles et les choix politiques.

### **8.2 Evaluation des impacts de la PNDF**

Il faudra attendre cinq (5) ans, après la fin du plan d'actions opérationnel pour faire l'évaluation des impacts.