



TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE SUR L'ADAPTION DES REGIMES FONCIERS A LA FORTE DEMANDE DE TERRES AGRICOLES SUITE AUX RECENTES MUTATIONS AU MALI

I. Contexte

Comme partout en Afrique de l'Ouest, la sécurité des régimes fonciers constituent un élément important des conditions de réalisation de la sécurité alimentaire. Une fois garantie, la propriété foncière constitue un des facteurs encourageant pour l'investissement dans le secteur agricole et pouvant contribuer à l'augmentation de la production agricole, l'accroissement des revenus, de l'emploi et des opportunités de commerce. Au Mali, la situation des régimes fonciers est caractérisée par la coexistence des pratiques coutumières héritées de la période précoloniale et la politique foncière de l'Etat fortement influencée par la conception juridique postcoloniale de la propriété privée. Le système foncier dominant est encore celui de la propriété communautaire qui a plus ou moins empêché le développement de marchés fonciers ruraux. Les autorités du Mali ont mis en place à travers de multiples consultations, un cadre de concertation sur les régimes fonciers et des mécanismes de reconnaissance et d'enregistrement des pratiques coutumières. Bien que les politiques de décentralisation aient essayé de renforcer les capacités des autorités locales dans la gestion, le contrôle de la terre et des ressources naturelles de façon générale, les réformes mises en œuvre n'ont pas permis d'assurer la sécurité foncière pour les acteurs. Ces réformes n'ont que très peu contribué à résoudre les disputes¹ fréquentes rencontrées dans la gestion des terres aux fins agricoles. Le problème le plus urgent aujourd'hui est celui de l'accès à la terre, face à la croissance démographique et à l'afflux des demandes d'installation.

Le Mali, comme beaucoup de pays du Sahel, est soumis à une forte immigration des zones arides vers les zones à fort potentiel agricole. En 2002, le taux de migration interne net² par région a été assez significatif pour le district de Bamako (+85%) et la région de Ségou (+29%) alors qu'il est négatif pour les régions de Mopti (-52%), de Tombouctou (-31%), de Gao-Kidal (-33%). L'intensité des migrations internes varie d'une région à une autre et dépend en général des contraintes (pauvreté, manque d'emploi) et des potentialités existant dans chaque région. Ainsi, les immigrés de la région de Sikasso proviennent essentiellement des régions de Ségou, de Koulikoro et de Mopti³. La région de Mopti reçoit surtout les populations des régions de Tombouctou et de Ségou. Ceux de la région de Ségou proviennent en grande partie de Mopti et de Koulikoro. L'office du Niger est aujourd'hui un pôle d'attraction économique. La pression foncière y est de plus en plus forte suite à l'agrandissement des familles et l'arrivée de nouveaux migrants. La superficie moyenne des parcelles ne cessent de baisser.

¹ Parmi les pressions entraînant des disputes, les plus courantes sont : (i) les migrations dues aux changements climatiques, (ii) les instabilités politiques, (iii) les acquisitions des terres du secteur privé, (iii) les conflits entre migrants et autochtones, (iv) les conflits entre l'Etat et les communautés rurales, (v) les conflits entre éleveurs agriculteurs.

² Selon Sékouba Diarra CSLP, Migration et Pauvreté.

³ Depuis les années 80s, l'on a assisté à des migrations des Dogons vers la région de Sikasso (suite aux sécheresses)

L'on trouve de plus en plus des parcelles de tailles insignifiantes (0,25-0,50 ha) octroyées afin de contenter un maximum de demandeurs. Pour chaque parcelle libérée, ce sont des centaines de demandes qui sont déposées. La pression foncière est aussi intense dans la région de Kayes soumises à une forte dégradation des terres et à une baisse de la fertilité des sols. En plus de ce phénomène de forte immigration vers les zones à fort potentiel, la crise politique au Mali a engendré un nombre appréciable de déplacements de populations de Mopti (Bandiagara, Bankass, Douentza) qui ont immigré vers les centres urbains.

II. Justification

Les causes de l'insécurité foncière se retrouvent dans la coexistence de systèmes fonciers antagonistes (coutumiers et modernes) dans le même espace. Beaucoup d'agences et institutions maliennes se sont impliquées dans la gouvernance des régimes fonciers et la résolution des problèmes liés à la terre à travers le Code Foncier et Domanial (CDF), la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et la Charte Pastorale. Malgré les réformes et les efforts proactifs à mettre en place des textes réglementaires sur l'usage de la terre et des ressources naturelles, une véritable législation foncière n'a toujours pas vu le jour. Les régimes fonciers maliens continuent de souffrir d'un manque de communication, de coordination et de flexibilité à s'adapter aux grands enjeux du moment (croissance démographique, baisse de la fertilité des sols et de la productivité, extension des surfaces cultivées, effets des changements climatiques, effets des migrations, etc.).

Les régimes fonciers affectent le bien-être des petits agriculteurs, des jeunes, des femmes, des migrants, des investisseurs agricoles. Aujourd'hui par exemple, c'est un véritable mouvement de privatisation et d'industrialisation des terres de l'Office du Niger qui est en cours. Environ 472 000 ha⁴ ont été cédés aux investisseurs étrangers tandis que les privés nationaux ont bénéficié d'environ 233 000 ha. Les paysans de l'ON ne sont pas propriétaires des parcelles qu'ils travaillent et les droits coutumiers existants dans les autres régions ne s'appliquent pas à l'ON car la terre appartient à l'ON donc à l'Etat. L'accès à la terre et la sécurisation des petits paysans demeurent un problème, particulièrement depuis que l'Etat s'est mis en quête d'investisseurs privés dans les zones aménagées (ex. Malybia...etc.). La sécurité foncière est devenue un problème pour tous les acteurs à savoir les petits producteurs et les gros investisseurs et cela pose le problème de savoir comment créer des droits de propriété transférables pour tous les acteurs de façon à faire émerger un véritable marché foncier.

De nombreuses études ont clairement établi une importante variabilité interannuelle et intra-annuelle de la pluviométrie se manifestant par une tendance à l'aridification de l'ensemble des zones agro-écologiques du Sahel. Ces éléments résultant des changements climatiques induisent un risque majeur sur l'agriculture, l'économie, le bien-être des populations. Les conflits agriculteurs-éleveurs naissant de la forte pression sur les terres et de l'occupation des couloirs de passage, se sont multipliés et le Mali n'est pas épargné. Le réchauffement climatique, la variation du régime des précipitations, l'épuisement des ressources en eau couplés à une démographie galopante ont eu un impact important sur la disponibilité des terres, les systèmes de production et cela nécessite d'importants investissements et une profonde réforme des régimes fonciers. Ces changements sont à l'origine des mouvements de populations des zones Nord et Nord-est vers les zones Sud et Sud-ouest où il existe encore des terres disponibles. Il est nécessaire de rendre ces pratiques et régimes fonciers flexibles pour répondre à la demande anticipée de terre dans ces zones qui disposent encore de terre non

⁴ Selon Joanna De Leener, Juin 2011, l'accaparabilité des terres, une investigation dans le Macina, office du Niger, Mali. Mémoire d'étude. Université Catholique de Louvain.

cultivées de bonne qualité avec une pluviométrie qui avoisine les 1000 mm/an. Ces évolutions supposent une intervention régulatrice de l'Etat en particulier de la gouvernance et de l'administration foncière. La question est de savoir si les zones d'accueil disposent de régimes fonciers assez flexibles pour permettre l'installation des nouveaux arrivants ? Et comment évoluent les pratiques foncières dans ces zones ? Avec le processus de décentralisation, l'un des objectifs visé est aussi de prélever au niveau des communes rurales du Mali des taxes locales pour couvrir le coût des services sociaux de base (éducation, santé, accès à eau potable...etc.). Cet objectif est-t-il atteint ? Un renforcement de la législation foncière permettra de clarifier les droits d'usage de la terre et de mettre en place une fiscalisation équitable pour l'autofinancement des services publics de la commune.

Le mouvement des populations vers les zones Sud et Sud-ouest (travailleurs saisonniers, jeunes désœuvrés, éleveurs sédentarisés, personnes déplacées, réfugiés victimes des crises politiques etc.) requiert une adaptation des régimes fonciers dans les zones d'accueil. Ces régimes doivent s'inscrire à terme vers la recherche d'une vie plus harmonieuse des populations rurales. La présente étude vise à formuler des recommandations qui permettront d'adapter la législation foncière malienne aux enjeux actuels cités ci-dessus en se focalisant sur les aspects suivants (i) une évaluation des effets des déplacements de population sur la pression foncière dans la zone Sud et Sud-ouest du pays, (ii) une analyse de l'évolution des lois et règlements et droits coutumiers au , (iii) une analyse de l'évolution de la jurisprudence des disputes sur le foncier, (iv) une analyse du croisement entre pression foncière et disputes, (v) des propositions de réformes en vue d'une législation foncière flexible et mieux adaptée.

III. Objectifs

Objectif général:

Identifier les réformes nécessaires au niveau local et national afin de rendre la législation et les pratiques foncières actuelles, plus flexibles et mieux adaptées à l'évolution anticipée de la demande de terres agricoles au Sud et Sud-ouest du Mali.

Objectifs spécifiques:

1. Evaluer l'impact des déplacements de populations sur la pression foncière au Sud- et Sud-ouest du Mali et particulièrement dans les cercles de Kita, Bougouni et Yanfolila. Cette évaluation inclut la réponse des autorités locales et administratives face à ce phénomène;
2. Comparer les caractéristiques socio-économiques des migrants à celles des autochtones afin d'établir les profils des migrants types dans les trois cercles;
3. Analyser l'évolution des modes d'accès des migrants aux terres dans les trois cercles;
4. Analyser l'évolution des lois, règlements et droits coutumiers et le processus de décentralisation au Mali et identifier les principaux problèmes que connaissent les acteurs locaux (communautés rurales et urbaines, privés, autorités administratives, étrangers) dans la lecture et la mise en œuvre de ces règlements;
5. Analyser l'évolution des règlements juridiques des conflits fonciers opposant migrants et autochtones et autochtones entre eux dans ces cercles au cours des 10 dernières années;
6. Analyser le croisement de la pression foncière et des conflits pendant les 10 dernières années;

7. Faire des recommandations permettant d'adapter la législation et les pratiques foncières actuelles aux enjeux et anticipations sur la demande de terre au Mali.

IV. Méthodologie

Les cercles de Kita, Bougouni et Yanfolila sont les principales zones où des terres agricoles non encore exploitées sont disponibles. Cela explique pourquoi, l'essentiel des flux de populations est dirigé vers ces zones depuis les grandes sécheresses des années 70 et 80. Au cours de cette investigation, une visite de terrain sera conduite dans ces zones pour la collecte de données auprès des chefs coutumiers, des producteurs autochtones et allogènes, des migrants récents, des maires, des autorités judiciaires, etc.

La méthodologie de cette recherche est subdivisée en 4 grandes composantes :

- Une revue de la littérature⁵ sur la problématique foncière au Mali. La revue de littérature identifiera aussi les gaps de connaissance et traduira ces gaps en besoin de données à collecter pendant la phase terrain de l'étude;
- Une réunion technique pour définir les données à collecter, les méthodes et outils à mobiliser pour la phase terrain ainsi que le chronogramme de réalisation des différentes activités de l'étude;
- Une phase de collecte de données et d'information dans les trois cercles;
- Une phase d'analyse et de rédaction du rapport provisoire. Celui-ci sera partagé et amendé par le commanditaire avant la production du rapport final;
- Une présentation des principaux résultats et recommandations de l'étude lors du forum politique qui sera organisé par l'APCAM.

V. Résultats attendus

1. L'impact des déplacements de populations sur la pression foncière et les réponses des autorités locales et administratives sont évalués;
2. Les profils des migrants types sont établis;
3. L'évolution des modes d'accès des migrants aux terres est analysée;
4. L'évolution des lois, règlements et droits coutumiers et le processus de décentralisation et leur mise en œuvre sont analysés;
5. L'évolution de la jurisprudence sur les règlements juridiques des litiges fonciers est établie;
6. L'analyse du croisement pression foncière et conflits sera réalisée;
7. Des propositions de réformes de la législation des pratiques foncières actuelles par rapport aux enjeux et anticipations sur la demande en terre sont formulées.

VI. Organisation

L'étude sera menée dans les cercles de Bougouni, Yanfolila et Kita. Un consultant principal dirigera une équipe de trois consultants pour conduire l'étude. Le consultant principal et chef de l'équipe produira dans un premier temps une offre technique pour la phase terrain de l'étude. Le consultant principal constituera son équipe de trois consultants pour la phase terrain. Les trois consultants produiront chacun un rapport provisoire qui sera soumis au consultant principal. Le consultant principal produira à partir des rapports de cercle la synthèse générale qui tiendra lieu de rapport de l'étude.

⁵ Elle viendra en complément à une revue de la littérature plus large (à échelle africaine) réalisée par Mark Skidmore et Aissatou Ouédraogo (MSU).

Canevas de l'étude sur le foncier

Période : 1984/85 – 2012

Zones : Bougouni, Yanfolila (Mali – Sud) et Kita (Mali – Sud - Ouest)

Données à collecter

1. Identification des chocs majeurs (climatiques, socio – politiques, économiques)
2. Evolution des flux migratoires (induits par les chocs et flux normaux)
3. Evolution de la pression foncière (rapport entre foncier, population humaine et animale)
4. Evolution des modes d'acquisition des terres (achat, prêt, héritage, location, bail...)
5. Evolution de la politique foncière
6. Evolution du droit coutumier et du droit moderne
7. Rôle des différents acteurs dans la gestion foncière (collectivités territoriales, OP, chefs coutumiers)
8. Evolution de la jurisprudence (coutume et droit moderne) dans la résolution des litiges fonciers

Approche méthodologique

1. Revue documentaire
2. Collecte des données secondaires au niveau de l'administration locale (cercles, communes, op, tribunaux...)
3. Interviews individuelles et de groupe (chefs coutumiers/conseillers, migrants, autochtones, op, projet, services techniques...);
4. Guide d'entretien

Additional thoughts on Data Collection for Land Issues in Mali

Case Study/Survey—Limited Number of Villages

Interviews with: Chiefs, Migrants, Indigenous Population, Judges, Other?

Data Collection on: population, land area, land related conflicts by type, all conflicts (land and otherwise), social make-up of village, basic infrastructure (roads, schools, telephone access, electricity), rainfall, access to water, proximity to major river, percent of land available for use.

Is a measure of average household income available?

I wonder about the time period...annual, past decade....

Commune Level Data Collection

Questions: population (think we have already), land area (I think we have already), land related conflicts by type, all conflicts (land and otherwise), social make-up of commune, basic infrastructure (roads, schools, telephone access, electricity), rainfall, access to water, proximity to major river, percent of land available for use

Is a measure of average household income available?