

# Rapport sur la Stratégie d'Amélioration des Données Foncières Socio-Économiques du Mali

*Professeur Abdrahamane SANOGO*

*Documents de travail ISELDA-008*

*Apporter de la rigueur et des éléments de preuve à  
l'élaboration des politiques économiques en Afrique*

AFRICAN ECONOMIC RESEARCH CONSORTIUM  
CONSORTIUM POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

# **Rapport sur la Stratégie d'Amélioration des Données Foncières Socio-Économiques du Mali**

Par

Professeur Abdrahamane SANOGO  
*Université de Bamako*

CREA Document de Travail ISELDA-008  
Consortium pour la Recherche Economique en Afrique, Nairobi  
Mars 2022

**CETTE ÉTUDE DE RECHERCHE** a été rendue possible grâce à une subvention du Consortium pour la Recherche Economique en Afrique. Toutefois, les conclusions, opinions et recommandations sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Consortium, de ses membres individuels ou du Secrétariat du CREA.

Publié par : Le Consortium pour la Recherche Economique en Afrique  
B.P. 62882 - City Square  
Nairobi 00200, Kenya

© 2022, Consortium pour la Recherche Economique en Afrique.

# Table des matières

Acronymes et abréviations

Liste des tableaux

Liste des figure

Résumé exécutif

Remerciements

1.	Introduction	1
2.	Méthodologie	6
3.	La Stratégie	13
4.	Conclusions et recommandations	25
	Remarques	27
	Références	28
	Annexes	30

# Acronymes et abréviations

<b>CREA</b>	Consortium pour la Recherche Economique en Afrique
<b>AFRISTAT</b>	Observatoire économique et statistique de l'Afrique subsaharienne
<b>CEN-SAD</b>	Communauté des États sahélo-sahariens
<b>IDH</b>	Indice de développement humain
<b>INSTAT</b>	Institut national de la statistique
<b>LOA</b>	Loi d'Orientation Agricole
<b>NEPAD</b>	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
<b>NINACAD</b>	Numéro d'identification unique du cadastre national
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PNAT</b>	Politique nationale d'aménagement du territoire
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>UMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine

# Liste des tableaux

1.	Tableau récapitulatif des données socio-économiques sur le foncier au Mali	14
D1.	Les terres agricoles du Mali en pourcentage de l'ensemble des terres services enquêtés	33

## Liste des figure

1.	Carte hydrologique du Mali	3
2.	Carte de l'accaparement des terres arables par les grands groupes au Mali	11
D2.	Graphique représentatif des terres agricoles (%) de 1961 à 2014)	34

# Résumé

La gestion des terres en Afrique présente d'énormes défis, tant au niveau de l'accès à ce bien important pour la vie qu'au niveau de sa gouvernance. Ces difficultés non maîtrisées se manifestent aussi bien en milieu urbain que rural. Le Mali, bien que le pays soit vaste (1.241.238 km<sup>2</sup>) et doté de grandes réserves de terres arables, doit faire face à une explosion démographique et à un exode massif vers les centres urbains, notamment vers Bamako la capitale. Cela pose le grave problème de la pression sur les terres pour le logement et la sécurité alimentaire. Il y a donc une ruée sur les terres, tant dans les zones urbaines et périurbaines que dans les zones rurales. Le développement du Mali dépend largement du secteur rural et minier. Les problèmes qui en découlent sont intimement liés à la terre et à sa gestion. Conscient de cette situation, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) a proposé de dresser un inventaire des données y afférentes, suivi d'une évaluation de l'assistance dont le Mali a besoin pour une gestion foncière plus adéquate. A cette fin, le NEPAD a mandaté le Consortium pour la Recherche Economique en Afrique (CREA) pour faire l'inventaire des données socio-économiques sur le foncier dans chacun des pays pilotes sélectionnés, dont le Mali, et fournir des pistes pour améliorer leur gestion afin de faciliter leur utilisation par les chercheurs, les décideurs et le public.

D'un point de vue méthodologique, cette étude s'est essentiellement basée sur des entretiens avec les acteurs clés de la gestion et de la gouvernance des terres au Mali, et sur une revue exhaustive de la littérature. L'objectif était d'identifier les données socio-économiques qui sous-tendent la problématique foncière au Mali.

**Mots-clés :** *données socio-économiques, foncier, Mali, rural, urbain*

# Remerciements

Ce rapport sur la situation foncière au Mali est une modeste contribution à la compréhension et à la résolution de ce qui constitue aujourd'hui un problème majeur de développement pour le pays. Il a été rendu possible grâce à l'initiative conjointe du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et du Consortium pour la Recherche Economique en Afrique (CREA). Le CREA s'est positionné comme une institution de premier plan pour le renforcement des capacités institutionnelles et des ressources humaines en Afrique. Nous remercions donc les deux institutions pour le travail accompli jusqu'à présent sur le terrain et pour la perspicacité, le dévouement et la disponibilité qui en découlent. Nous vous en remercions vivement. Nous saluons également l'esprit d'ouverture du Ministre malien des Biens de l'Etat et des Affaires Foncières qui, dès le début de cette mission s'est montré coopératif et pleinement engagé dans sa réalisation, en instruisant ses collaborateurs de partager toutes les informations disponibles. Nous saluons tous ces cadres pour leur disponibilité, ainsi que toutes les institutions visitées, qui ont fait preuve d'ouverture et qui ont souhaité communiquer, et mettre à notre disposition les documents d'information essentiels nécessaires à l'étude. Nos remerciements vont enfin au Directeur du Secrétariat permanent du patrimoine et des affaires foncières du Mali, le Colonel Dieffaga, qui a réservé un accueil chaleureux à l'équipe du NEPAD en visite au Mali et a grandement contribué à l'introduction de l'équipe dans toutes les institutions impliquées directement ou indirectement dans la gestion du patrimoine et des affaires foncières de l'Etat au Mali.

# 1. Introduction

## **Consortium pour la Recherche Economique en Afrique (CREA)**

Créé en 1988, le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA) est une institution de renforcement des capacités visant à améliorer les politiques économiques en Afrique subsaharienne. Sa mission est de renforcer les capacités locales, de mener des enquêtes indépendantes et rigoureuses sur les problèmes de gestion des économies en Afrique subsaharienne.

## **Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)-Agence de Planification et de Coordination (NEPAD-NPCA)**

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) a pour objectif de faciliter et de coordonner la mise en œuvre des programmes et projets prioritaires régionaux et continentaux et de mobiliser des ressources. Le NEPAD vise à relever les défis majeurs du continent africain, à savoir la pauvreté, le développement et la marginalisation du continent au niveau international.

## **Importance de l'inventaire des données foncières**

Les activités humaines (agriculture, élevage, exploitation minière, logement, création d'entreprises, etc.) sont directement liées à la terre. Une bonne gestion des terres est censée avoir un impact positif sur ces activités. C'est pourquoi il convient de gérer correctement les terres, de régler leur accessibilité et de les considérer comme un bien économique qui se vend, s'achète et se prête. Ainsi, il est nécessaire d'identifier toutes les problématiques liées au foncier et de concevoir des méthodes d'allocation des terres. Les missions prioritaires des autorités administratives sont de :

- Protéger et gérer les ressources foncières (surveillance des ressources, mobilisation des jeunes pour les travaux communautaires, police, etc.)

- Gérer l'accès à la terre (attribution, exclusion).
- Prévenir et résoudre les conflits.

## Contexte national

La question du développement de l'Afrique sub-saharienne est aujourd'hui indissociable de celle de la réduction de la pauvreté. Si les différents pays de la région présentent des caractéristiques socio-économiques différentes, la lutte est commune. Le faible accès à la terre est une question cruciale, qui aggrave les conditions de vie et de travail des populations, et qui s'ajoute aux nombreux autres problèmes auxquels ces pays sont confrontés.

Le Mali, comme d'autres pays d'Afrique sub-saharienne, connaît la pauvreté. Depuis l'indépendance du pays en 1960, malgré quelques acquis, la pauvreté persiste sous diverses formes. Selon le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), adopté par le Gouvernement du Mali en mai 2002 comme cadre unique de référence de ses politiques et stratégies à moyen terme et principal document de négociation avec l'ensemble des bailleurs de fonds du Mali, il existe trois formes de pauvreté :

- La pauvreté des conditions de vie qui se traduit par une situation de manque dans les domaines relatifs à l'alimentation, l'éducation, la santé, l'habitat, l'accès à la terre et à l'énergie, etc.
- La pauvreté monétaire ou de revenu qui exprime un manque de ressources entraînant une consommation insuffisante.
- La pauvreté de pouvoir caractérisée par le manque de capital (accès à la terre, aux équipements, au crédit, à l'emploi, etc.)

La pauvreté au Mali touche 64,2% de la population (Rapport RNDHD 2000). L'indice de développement humain (IDH) du pays est de 0,386 obtenu sur la base d' :

- Une espérance de vie de 57,97 ans en 2016.
- Un produit intérieur brut (PIB) réel par habitant de 824,5 parité de pouvoir d'achat (PPA) équivalent à moins de 290 dollars US (soit environ 180 000 francs CFA).
- Un taux d'alphabétisation des adultes de 41,5%.
- Un taux de recrutement brut de 75,8% en 2015.

Malgré un certain potentiel économique, le Mali reste confronté à de sérieux problèmes pour atteindre une croissance durable et un développement harmonieux. Il existe des contraintes, notamment structurelles, qui freinent le développement. La

pauvreté au Mali, où 73,2% de la population est rurale, constitue un véritable obstacle au développement. De plus, le pays doit résoudre le problème complexe de la terre, qui se pose aussi bien en milieu urbain que rural. Les questions foncières touchent aussi bien les hommes que les femmes, mais sont plus complexes pour ces dernières.

## Profil géographique, environnemental et socio-économique

Le Mali couvre une superficie de 1 241 238 km<sup>2</sup> et fait partie des plus grands pays d'Afrique de l'Ouest. Pays enclavé, il s'étend entre les latitudes 10°30' et 25°00' N et les longitudes 12°00' et 4°00' E. Le méridien de Greenwich passe par la ville de Gao. Le pays partage ses frontières avec sept autres États, à savoir l'Algérie au nord, la Côte d'Ivoire au sud, la Guinée au sud-ouest, le Sénégal à l'ouest, la Mauritanie au nord-ouest, le Burkina Faso au sud-est et le Niger à l'est. Elle est reliée par la route aux ports de Dakar, Abidjan (environ 1 200 km de Bamako), Conakry (900 km), Lomé et Tema (1 973 km). Il est relié par train à Dakar ; cependant, l'infrastructure ferroviaire est ancienne, ce qui en limite l'utilisation. Le pays est entièrement situé dans la zone tropicale septentrionale avec un climat caractérisé par l'alternance d'une saison sèche de 6 à 9 mois et d'une courte saison humide pendant laquelle la quasi-totalité des pluies tombent. Les cours d'eau permanents n'existent que dans les régions ouest et sud du pays et concernent en partie les bassins en amont des fleuves Sénégal et Niger. Le pays est largement désertique dans sa partie nord, mais le sud est délimité par le fleuve Niger (voir Figure 1).

Figure 1 : Carte hydrologique du Mali



Ces conditions naturelles ont un impact négatif sur la situation économique du pays et l'aggravent incontestablement., étant donné que l'économie repose en grande partie sur l'agriculture qui emploie 75 % de la population active et représente chaque année 33 à 38 % du PIB total. Même dans les zones urbaines, une partie importante de la population exerce l'agriculture. En outre, la gestion de l'espace dans les zones urbaines pour répondre aux besoins de logement et de petites entreprises d'un exacerbe le problème. En fait, la question du développement du Mali dépend en grande partie de son agriculture, qui elle-même peut être soutenue par un accès approprié à la terre, conformément aux principes fondamentaux du droit. En 2011, le Mali avait un IDH de 0,359, était classé 175e sur 187 pays selon le PNUD et avait un PIB par habitant de 669 dollars (USD actuels), selon la Banque mondiale 2008.L'incidence de la pauvreté monétaire en 2010 était de 44% pour l'ensemble du pays et de 51% en milieu rural. L'extrême pauvreté (niveau de vie insuffisant pour satisfaire les besoins nutritionnels de base) est la plus élevée dans les zones rurales, touchant 27% de la population contre moins de 12% dans les zones urbaines (INSTAT, 2011).

## **Les objectifs du projet ISELDA**

L'objectif de la mission était de faire un inventaire des données socio-économiques existantes sur le foncier au Mali et d'identifier les zones de chevauchement de différents ensembles de données qui peuvent enrichir l'analyse des questions foncières et de propriété de l'État afin d'améliorer la compréhension et d'informer les décideurs.

Les objectifs spécifiques étaient de :

- a) Fournir un inventaire des enquêtes socio-économiques sur les ménages et les entreprises, les niveaux d'accès aux données par les chercheurs intéressés et la méthodologie utilisée pour ce faire.
- b) Documenter les preuves des questions foncières qui ont été incluses dans les enquêtes précédentes, voir comment elles ont été ou peuvent être utilisées pour le travail analytique, et comment leurs données peuvent être consolidées ou intégrées pour un meilleur accès pour les décideurs et les chercheurs.
- c) Identifier les moyens par lesquels les instruments de collecte de données sur la terre programmée par les instituts statistiques peuvent être renforcés pour collecter des données qui seront plus pertinentes pour la prise de décision.
- d) Identifier comment les projets spécifiques visant à intégrer le foncier dans les plans d'investissement peuvent utiliser les données disponibles pour l'analyse coût-bénéfice et compléter les efforts de collecte de données de routine.

Ce travail a consisté à faire l'état des lieux des statistiques foncières au Mali tant en milieu urbain que rural. Plus précisément, le travail consiste à dresser un inventaire des organismes qui en sont chargés et à déterminer comment ils gèrent ces statistiques (collecte, méthodes utilisées, évaluation, etc.). A terme, au terme de l'analyse, l'étude proposera les modalités de mise en place d'une base de données, capable de faciliter l'accès et l'utilisation des données socio-économiques sur le foncier par les chercheurs, les planificateurs, les décideurs et tous les acteurs du développement. Les résultats de ce travail pourraient aider le NEPAD à comprendre la situation foncière au Mali et à envisager des solutions adaptées. Cela permettra de mieux appréhender la dimension foncière comme une composante essentielle du développement durable du pays.

Ce rapport présente et analyse la situation foncière au Mali. Il est suivi d'une section identifiant les institutions actuellement chargées de la collecte des données statistiques foncières et les techniques et méthodes qu'elles utilisent pour ce faire, tant en termes de pertinence que de résultats obtenus jusqu'à présent. Enfin, la conclusion et les recommandations de l'étude sont tirées.

## 2. Méthodologie

### Revue de la littérature

Actuellement au Mali, la terre constitue un enjeu socio-économique et politique malgré sa grande disponibilité. La survie des êtres humains semble intimement liée à la terre en termes de propriété et de gestion, car l'agropastoralisme reste le principal usage de la terre dans le pays. En milieu rural, l'accès à la terre est encore largement offert sous la responsabilité des chefs de village, jouissent du pouvoir que leur confère la société. L'organisation sociale qui place les femmes au second plan dans la société ne facilite pas directement leur accès à la terre. De plus, les jeunes n'ont généralement accès à la terre que par héritage. En milieu urbain, l'accès à la terre dépend davantage du pouvoir d'achat de l'acheteur.

Les informations sur le foncier au Mali semblent suffisamment nombreuses et plutôt exhaustives. Elle concerne à la fois des rapports bien ciblés et aussi des travaux qui portent en grande partie sur le droit foncier en termes d'accès à la terre tant en milieu urbain que rural. En outre, certains de ces documents soulèvent des questions d'ordre économique et/ou sociologique. Ainsi, Etienne le Roy envisage et développe plutôt la sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre.

Selon lui, la recherche sur la question foncière en Afrique subsaharienne et à Madagascar a fait des progrès significatifs ces dernières années en partie grâce à une approche interdisciplinaire des questions foncières. Cotula met l'accent sur les défis et les perspectives de l'agriculture et de l'élevage. Il aborde l'interface entre les droits fonciers et les droits à l'eau dans une perspective de droits de l'homme. Un autre domaine clé abordé est celui de la résolution des conflits entre les protagonistes. L'auteur reconnaît que la décentralisation au Mali offre aux habitants du delta de réelles opportunités d'être entendus au sujet de la gestion des ressources naturelles. Goislard (2007) reconnaît que l'État, n'ayant encore transféré ni les biens de l'État ni leur gestion aux nouvelles collectivités locales, handicape les collectivités dans leurs prérogatives en matière de gestion foncière. Par ailleurs, il reconnaît la légitimité de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et ajoute que la LOA a ouvert la voie à l'élaboration d'une loi foncière qui peut constituer un atout ou une contrainte pour les exploitations familiales et autres utilisateurs du patrimoine foncier national. L'auteur admet, entre autres, la nécessité de sécuriser les agriculteurs et de lutter contre la spéculation

foncière. Debailleul (2009) et Diarra (ANNEE ?) évoquent la spontanéité avec laquelle les terres arables sont appropriées, à coups de milliards de francs CFA par de grands groupes et même des Etats, pour en faire des fermes agro-industrielles aux grands moyens capitalistes défiant toute concurrence. De nombreux articles de revue vont dans ce sens. Une telle attitude compromet la situation des petits exploitants qui peuvent se retrouver sans terre. A court, moyen ou long terme, cela semble entretenir un exode des jeunes ruraux vers les grandes villes déjà saturées.

Les différents rapports officiels insistent sur le fait que l'analyse de la situation actuelle du foncier agricole au Mali nécessite une description du cadre physique et socioculturel du pays, du cadre législatif et réglementaire en vigueur, ainsi que des enjeux et défis liés à sa gestion. Tout le monde reconnaît la terre comme le principal facteur de production et, de ce point de vue, sa régulation est donc nécessaire dans un contexte comme celui du Mali. En outre, le pays doit mener des réformes importantes pour que la vision de l'agriculture au Mali expliquée dans la LOA puisse se réaliser pacifiquement.

## **Visites sur le terrain et entretiens**

Pour réfléchir et analyser un sujet aussi brûlant que celui de la gestion des terres, il faut plus que les données théoriques qui existent dans des documents fragmentés. Ceci va dans le sens de ce que disait le philosophe Emmanuel Kant : « La théorie sans la pratique est aveugle, mais la pratique sans la théorie est impuissante ». Le Mali a donc entrepris une enquête empirique menée par l'équipe du NEPAD composée de cinq experts, du consultant du CREA (cet auteur) et du coordinateur national du projet ISELDA. L'objectif était de mieux comprendre la gestion des terres dans le pays.

Les visites de terrain et les entretiens se sont déroulés exclusivement à Bamako, la capitale du Mali, pendant une semaine. Toutes les institutions et organisations en charge de la question de la gestion foncière sont basées à Bamako.

Bamako connaît également un nombre relativement important de litiges fonciers. Ce travail de proximité a été organisé en collaboration avec le Secrétariat permanent du patrimoine de l'Etat et de la réforme foncière au Mali, qui a notamment permis de dresser une liste exhaustive des institutions concernées et d'établir un contact avec elles. Une dizaine de ces institutions ont été visitées. Dans chacune d'entre elles, l'entretien a débuté par une présentation de l'équipe visiteuse du NEPAD, avec une description de la mission et un exposé des objectifs. Après les différentes questions relatives à la gestion des terres et aux problèmes socio-économiques qui y sont liés, les membres de l'équipe ont posé des questions spécifiques dans le strict respect de l'éthique et de la déontologie. A la fin de l'entretien, l'équipe a organisé une séance de débriefing avec le Secrétariat Permanent du Domaine de l'Etat et de la Réforme Foncière du Mali pour partager les résultats et tirer les conclusions.

## Faits saillants des données socio-économiques sur le foncier au Mali

Le Mali est un grand pays avec une grande superficie de terres arables (46,6 millions d'hectares). La vallée du Niger offre à elle seule plus de 1 800 000 km<sup>2</sup> de terres propices à l'agriculture. Les cultures vivrières sont produites par 90% des agriculteurs. Les cultures intercalaires de légumes, d'arachides et de niébé sont fréquentes.

Traditionnellement, du moins dans les zones rurales, l'appropriation des terres semble se faire en fonction de la capacité de travail (force de travail, main-d'œuvre familiale et outils de travail dont dispose l'agriculteur) et en accord avec le chef de terre et le conseil des anciens. Les forêts et les rivières sont la propriété collective du village et ne peuvent donc pas être possédées par des individus. La grande disponibilité des terres a fait dire aux autorités politiques des années 1960 : « ... chez nous la réforme agraire ne se pose pas, ce qui se pose surtout c'est le manque de bras pour la cultiver ». Il y a en effet plus de terres que de bras pour les cultiver. Nous ne nous sommes jamais battus entre nous pour obtenir des terres arables.<sup>1</sup> En ville, cependant, l'accès à une partie des terres semble réglementé. Entre autres, les litiges fonciers sont nombreux. Cela a incité les pouvoirs publics à s'impliquer dans la gestion foncière, en donnant des pouvoirs aux municipalités et en créant un ministère chargé des biens publics et des affaires foncières. En 2006, la LOA a établi ces dispositions dans les articles 80 à 92, en termes de protection des usagers et de régulation du secteur. La loi prévoit à l'article 80 : « La politique foncière a pour objet de sécuriser les exploitations et les agriculteurs, de promouvoir les investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable de ces ressources ». En article 91, la loi indique que les droits coutumiers sont reconnus, préservés et confèrent à leurs titulaires un droit de jouissance transmissible et pouvant faire l'objet de transactions.

Avant de faire l'inventaire des données socio-économiques foncières au Mali, l'équipe a d'abord déterminé les dimensions des terres en jeu en termes de disponibilité de terres arables, de système d'utilisation des terres, de mode de propriété et de régime foncier. Une telle analyse permet d'évaluer la qualité et le niveau de la production agricole. En effet, selon la Banque mondiale 2008, « Les terres agricoles désignent la partie du secteur foncier qui est arable, et qui, de plus, fait l'objet de cultures permanentes ou de pâturages permanents. Il faut noter que ces terres sont un sous-ensemble des terres arables, qui incluent celles dédiées aux cultures provisoires ». Sur la base de cette définition, la situation des terres arables au Mali de l'indépendance à ce jour (50 ans) est résumée ci-dessous. La description complète est donnée en annexe D.

Globalement, la part des terres arables dans le pays est passée d'environ 26% en 1960 à 35% en 2014. Bien que le taux de croissance de cette part n'ait été que de 9 points de pourcentage sur 54 ans, soit moins de 0,2 point de pourcentage par an, il peut refléter la demande croissante de terres par la population et les grandes entreprises agro-industrielles. En réalité, le régime foncier semble être

pertinent pour donner une explication suffisante à ce type de comportement. Le Mali dispose encore d'un énorme potentiel agricole, forestier et halieutique. Cependant, l'accès à la terre semble s'expliquer par le système foncier, et le mode d'utilisation des terres. A l'origine, le régime foncier au Mali était basé sur des exploitations familiales. Cependant, depuis 2005, le pays connaît un phénomène d'accaparement des terres par les grandes entreprises et par les Etats. Ils pratiquent une agriculture moderne de type capitaliste, qui consiste généralement à détenir de grandes surfaces de terre pour l'élevage et pour une production agricole hautement mécanisée.

La principale base statistique d'information sur les exploitations agricoles au Mali est le recensement général agricole (RGA) réalisé en 2004. Dans ce recensement, l'exploitation agricole est décrite comme une "unité économique de production agricole" avec ses facteurs de production, une tête ("une direction"), qui est exploitée par un ou plusieurs ménages. Il ne s'agit pas de famille et d'entreprise, mais de "famille traditionnelle" et d'agriculture moderne.

Au Mali, selon les lieux, la question foncière se présente sous la double facette du foncier urbain et du foncier rural.

## **Terres urbaines**

Les évolutions récentes de la gestion foncière en général et du foncier agricole au Mali, avec les spéculations de toutes sortes, constituent un élément important et pertinent pour mieux " baliser " l'accès et sécuriser les populations. Par ailleurs, ces dernières années, compte tenu de la faiblesse de l'administration foncière et du système d'enregistrement des terres en général, le pays a éprouvé de grandes difficultés à organiser son patrimoine foncier national.

Au Mali, comme dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne, les droits coutumiers et le droit moderne coexistent dans les questions d'accès à la terre. En raison de l'accroissement continu de la population par rapport à l'espace vital, le pays est confronté à une disparition progressive des réserves foncières autour des villes pour répondre à la nécessité de nourrir une population croissante. Ainsi, les zones entourant les municipalités rurales et présentant un énorme potentiel de réserves foncières sont devenues des zones plus attractives, stratégiques et désirables pour les citoyens. Par conséquent, la possession de ces terres pour le logement et la sécurité alimentaire est devenue pour eux un véritable enjeu. En raison de la forte demande de terres dans les zones urbaines et périurbaines, face à une offre nettement insuffisante, de nombreux conflits surgissent entre les différents protagonistes. Cette situation a conduit à l'élaboration de différents codes domaniaux et fonciers. Cependant, si les conflits domaniaux et fonciers ont permis une certaine moralisation et rationalisation de la gestion des terres, ils ont davantage profité aux populations urbaines qu'aux populations rurales. Les codes ont légitimé la dépossession des villageois autour des villes et ont favorisé l'émergence d'une aristocratie foncière urbaine.

## **Terre rurale**

La loi (LOA), promulguée en 2006, constitue une base juridique pour l'organisation de la gestion des terres rurales. Des innovations majeures se reflètent dans ce document juridique, orientant les activités agricoles et permettant une "discrimination positive" envers les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés. La LOA a ouvert la voie à l'élaboration d'un droit foncier qui pourrait constituer un atout ou une contrainte pour les exploitations familiales et les autres utilisateurs du patrimoine foncier national.

Le secteur rural malien dispose de 46,6 millions d'hectares de terres disponibles, dont 12,3 millions d'hectares de terres agricoles et 30 millions d'hectares de pâturages. Les terres arables, c'est-à-dire l'ensemble des terres aptes à un usage agricole, représentent entre 11,5 et 21 millions d'hectares (entre 9,2% et 16% de la superficie totale du pays) (MEA, 2011). En ce qui concerne l'agriculture, le développement du pays est étroitement lié à celui du secteur rural qui emploie en moyenne 80% 90% de la population active et contribue pour 40% à 45% au PIB. Environ 70% des producteurs agricoles sont des pasteurs ou des petits exploitants. Les exploitations familiales sont l'épine dorsale de la société malienne car elles constituent environ 90% des terres cultivées. Le nombre d'exploitations familiales est estimé à environ 900 000, toutes catégories confondues. Pourtant, l'accès équitable et sécurisé à la terre est un problème majeur pour les utilisateurs de terres agricoles dans le pays.

Le Mali dispose d'un énorme potentiel pour l'agriculture, le pastoralisme, la foresterie et la pêche. Mais en réalité, le système foncier semble avoir une pertinence pour expliquer l'accès à la terre d'une part, et le mode d'exploitation d'autre part. Le passage, depuis 2005, des exploitations familiales à l'agriculture capitaliste moderne, a eu pour conséquence l'utilisation de grandes surfaces de terres pour la culture ou l'élevage. Ce type d'agriculture nécessite un travail quotidien, mais de nombreuses activités sont fortement mécanisées.

Au Mali, la question du foncier rural peut être analysée à partir des conceptions d'exploitations familiales traditionnelles et d'exploitations modernes. Les exploitations familiales sont des exploitations où les paysans indépendants disposent de petites terres cultivées exclusivement par la main d'œuvre familiale.

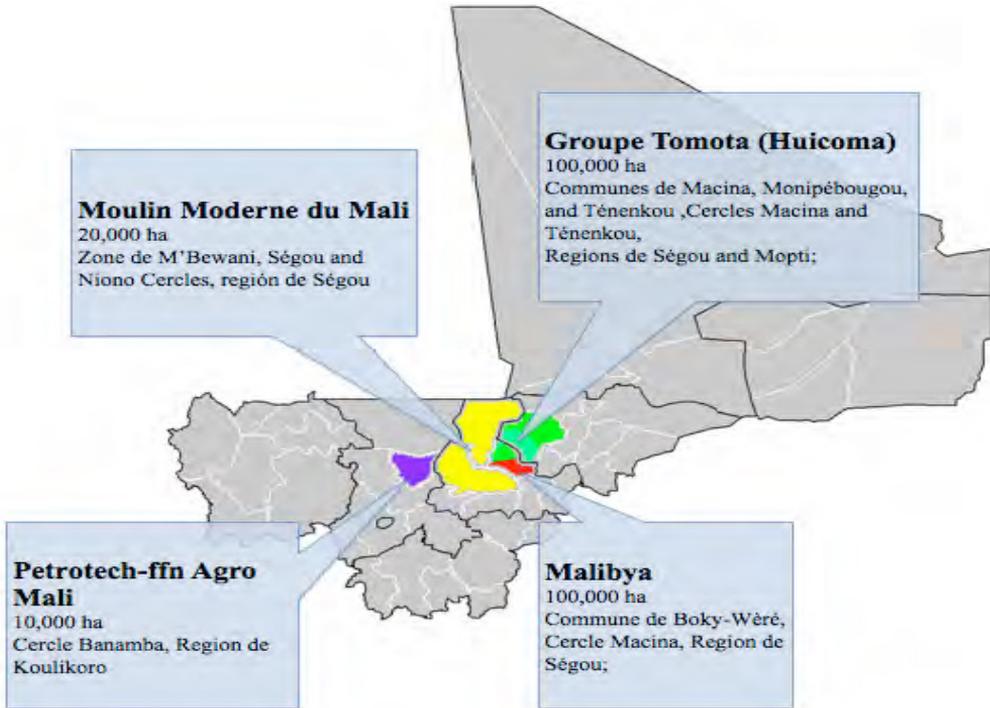
## **Opérations modernes**

L'acquisition de très grandes surfaces de terres agricoles est un phénomène inquiétant qui se produit de plus en plus souvent dans de nombreux pays. Au Mali, l'Office du Niger, où des terres ont été mises à la disposition de la Libye dans le cadre du projet de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), est particulièrement préoccupé. Les pays riches et les entreprises multinationales achètent ou louent des surfaces considérables de terres agricoles dans les pays en développement pour une

utilisation à long terme. Au Mali, ces accords, qui couvrent plusieurs centaines de milliers d'hectares de terres agricoles, ont été signés entre le gouvernement et des investisseurs publics et privés (voir figure 2).

La carte suivante illustre suffisamment l'accaparement des terres agricoles par l'État libyen et les grandes entreprises agro-industrielles.

**Figure 2 : Carte de l'accaparement des terres arables par les grands groupes au Mali**



L'accaparement des terres cause un grave préjudice aux agriculteurs africains. À son origine, il y a la hausse des prix des denrées alimentaires et la demande croissante de biocarburants. De 2007 à 2011, un total de 45 millions d'hectares de terres a été acheté en Afrique subsaharienne. Aggravé par la crise économique et la flambée des prix alimentaires en 2008, l'achat de terres arables a atteint des proportions gigantesques en Afrique. "Les transactions foncières ont triplé pendant la crise des prix alimentaires en 2008 et 2009", selon OXFAM.<sup>2</sup> Par exemple, en 2008, le Mali, en raison du manque de ressources, a vendu 100 000 hectares de terres dans le sud-est du pays à la Libye dans le cadre du projet Malibya. Bamako a fourni les terres et Tripoli a fourni le capital pour les développer et les valoriser. Fin 2010, au moins 544 567 hectares de terres fertiles étaient loués ou en cours de renégociation au Mali, selon des documents officiels. Ce chiffre a atteint 819 567 hectares, compte tenu des plans d'extension non officiels. La principale zone rizicole du centre du pays, administrée par l'Office du Niger, est cultivée à la pelleuse, parfois au détriment

des petits agriculteurs. L'Office du Niger gère environ 2 millions d'hectares de terres arables, dont seulement 83 900 hectares sont mis en valeur. Avec 100 000 hectares de terres irriguées, l'Office du Niger est l'une des principales zones d'aménagement hydro-agricole en Afrique et contribue autant que possible à la sécurité alimentaire du Mali. Initiée dans les années 1920 pour répondre aux besoins d'approvisionnement en coton de l'industrie textile du pays, les autorités maliennes ont réorienté l'Office vers la riziculture. Mais, avec la crise alimentaire et financière de 2008 et le boom des agrocarburants, les opérateurs privés réinvestissent la zone.

Comme décrit ci-dessus, la répartition et la gestion des terres résultent des objectifs de production. La production agricole au Mali a deux composantes : la production de cultures vivrières (notamment les céréales) et la production de cultures de rente (coton) qui contribue de manière significative aux recettes d'exportation.

### **3. La stratégie**

Le problème de l'accès à la terre et de sa gestion au Mali est tellement complexe qu'il a été nécessaire d'effectuer des visites sur le terrain pour étudier la question et parvenir à des conclusions objectives. Le Secrétariat Permanent des biens publics et de la Réforme Foncière a aidé l'équipe de la mission à dresser une liste exhaustive des organisations impliquées dans la gestion foncière dans le pays. Il s'agit de : du Ministère des biens public et des Affaires Foncières ; du Ministère du Développement Rural ; du Secrétariat Permanent des biens publics et de la Réforme Foncière ; de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali ; de l'Association des Municipalités ; de la Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire ; de la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat ; la Direction des Collectivités Territoriales ; la Direction Nationale des biens publics ; la Direction Nationale du Cadastre ; l'Agence/organisme en charge de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) ; la Direction Générale de l'Institut Géographique du Mali ; l'Ordre des Géomètres Experts du Mali ; et le Centre d'Information sur le Foncier Rural.

Le Secrétariat Permanent des biens publics et de la Réforme Foncière a également mis à disposition les ressources humaines et matérielles nécessaires à la réalisation du travail de terrain. Deux agents de cette structure se sont fortement impliqués, afin d'identifier les structures à visiter et de guider l'équipe de recherche.

Ce travail de terrain a consisté à travailler pendant cinq jours avec les différentes organisations impliquées dans la problématique foncière au Mali.

#### **Les acteurs impliqués dans la gestion des données foncières**

Le tableau 1 résume les données socio-économiques sur les terres disponibles au Mali.

Parmi les institutions identifiées pour conduire une gestion efficace et rationnelle du secteur foncier au Mali, le Ministère du Patrimoine de l'Etat et des Affaires Foncières est la plus importante. Il a été créé en 2007 dans le but de réduire les conflits et litiges interminables autour des questions foncières. C'est un établissement public central au cœur même de la gestion foncière au Mali. Le ministère est responsable de la gouvernance et de la gestion des biens et des terres publiques dans le pays. Il élabore la politique foncière et veille à son application. Il est, entre autres, chargé de prendre les mesures nécessaires pour faire face à la spéculation foncière sur l'ensemble du

territoire. À ce titre, les autres agences de l'État, telles que le Secrétariat permanent de la propriété de l'État et de la réforme foncière, la Direction nationale du cadastre et la Direction nationale du patrimoine de l'État, sont ses démembrements chargés de mettre en œuvre ses politiques sur le terrain.

**Tableau 1 : Tableau récapitulatif des données socio-économiques sur le foncier au Mali**

<b>Structures</b>	<b>Données socio-économiques sur les terres</b>
La Banque Mondiale	1. Évolution des terres arables (1961-2014)
	2. Terres agricoles au Mali en pourcentage
	3. Croissance des terres agricoles
Structure en charge de la loi d'orientation agricole (LOA)	1. Promotion des investissements publics et privés
	2. Propriété et régime foncier
Ministère du développement rural	1. Les exploitations familiales 2. L'exploitation capitaliste moderne 3. Disponibilité des terres agricoles et des pâturages
Ministère du Domaine de l'Etat et des Affaires Foncières	1. Gestion des biens et du foncier public
Recensement Général de l'Agriculture (RGA) 2004	1. Principale base d'informations statistiques sur les exploitations agricoles
Secrétariat Permanent du Domaine de l'Etat et de la Réforme Foncière	1. Utilisation des terres pour le développement 2. Suivi du cadastre du district et de la division administrative de Kati
Direction nationale du patrimoine de l'Etat	1. Développement et compilation des données relatives aux biens publics et au foncier
Direction nationale du cadastre	1. Participation au processus d'enregistrement des biens immobiliers publics et privés de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers.

Le Secrétariat permanent du patrimoine de l'Etat et de la réforme foncière a pour mission essentielle de reconstruire les relations sociales et de mettre la terre au service du développement. Le Secrétariat doit appuyer la bonne gouvernance de l'Etat et mobiliser des ressources financières pour les collectivités locales.

Les activités du Secrétariat Permanent des biens publics et de la Réforme Foncière consistent en :

- La relecture du code domanial et foncier.
- L'adoption des textes relatifs à la taxe sur les propriétés bâties et non bâties.
- Le cadastre du district de Bamako et du cercle de Kati.
- Le document national de politique foncière et domaniale.

La direction des biens de l'État et celle du cadastre constituent, entre autres, deux structures relevant du ministère des biens publics et des affaires foncières. Jusqu'en 2017, les deux directions formaient une seule entité. Elles ont été scindées pour faciliter une meilleure efficacité en donnant à chacune des missions clairement définies.

La direction nationale du patrimoine de l'État est chargée d'élaborer les composantes de la politique nationale relative au patrimoine de l'État et au foncier, et d'assurer la coordination et le contrôle de la mise en œuvre de cette politique. A ce titre, elle est chargée de :

- Élaborer et mettre en œuvre la législation et la réglementation des biens et terres publiques.
- Réaliser des études pour l'amélioration des recettes immobilières et foncières de l'Etat.
- Gérer le patrimoine immobilier de l'État.
- La location d'immeubles domaniaux non bâtis au profit de tiers.
- Gérer la constitution, la conservation et la gestion du patrimoine immobilier public et privé de l'État.
- La tenue et la maintenance du livre foncier, en liaison avec la Direction Nationale du Cadastre.
- Percevoir les recettes provenant de la location des immeubles publics.
- Procéder à l'aliénation des biens meubles et immeubles du domaine privé de l'Etat devenus sans emploi, en liaison avec le service chargé de l'administration des biens publics.
- Recouvrer au profit de l'État et, le cas échéant, des collectivités locales, les recettes et droits de l'État et les taxes liées aux terres dont l'administration ne relève pas d'un autre service fiscal.
- La gestion des contentieux domaniaux et immobiliers en liaison avec le service du contentieux de l'État.

La Direction Nationale du Cadastre est chargée d'assurer le contrôle des travaux topographiques relatifs aux terrains et de participer au processus d'enregistrement des biens immobiliers publics et privés de l'Etat, des collectivités locales et des particuliers. Elle est chargée d'établir et de mettre à jour les plans et la base de données cadastrales, de déterminer la valeur vénale et locative des immeubles bâtis

ou non et de fixer les valeurs des fonds de commerce et des concessions en matière d'indemnités d'expropriation.

En matière de gestion foncière, domaniale ou encore cadastrale, des consultations et discussions sont possibles avec d'autres institutions susceptibles d'apporter un appui en termes de gouvernance et de prise de décision. Ces institutions ont également été visitées par l'équipe d'experts du NEPAD. Il s'agit de : la Direction Nationale des Collectivités Territoriales ; la Direction Nationale de l'Urbanisme ; la Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire ; la Direction Générale de l'Institut Géographique du Mali ; le Conseil National de la Société Civile ; l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali ; l'Association des Municipalités du Mali ; le Secrétariat Permanent de la Loi Foncière Agricole ; et l'Ordre des Géomètres du Mali.

La mission de l'équipe d'experts du NEPAD et du CREA consistait en une analyse synoptique descriptive de la situation et un diagnostic du système actuel et de ses procédures opérationnelles en matière de données administratives sur le foncier, y compris la manière dont elles informent actuellement les pratiques de politique foncière.

## **Inventaires des données socio-économiques relatives au foncier**

Une revue documentaire et des visites de terrain ont été effectuées pour collecter les données relatives au foncier au Mali en termes d'accès, de gestion et de gouvernance tant en milieu urbain que rural. Il s'en est suivi un inventaire des biens publics et de la gestion foncière et la détermination de l'importance de la question foncière aux niveaux national et international. Entre autres, la gestion des terres aux niveaux urbain et rural a été examinée. Enfin, le rôle central du Ministère du Patrimoine et des Affaires Foncières sera analysé à travers le positionnement du Secrétariat Permanent du Patrimoine et de la Réforme Foncière au Mali.

## ***Implication de l'Etat et gestion des terres au Mali***

L'histoire de la propriété domaniale et de la gestion foncière au Mali est marquée par cinq grandes périodes, chacune caractérisée par un régime où l'exercice des droits fonciers coutumiers a une importance relative, un problème d'actualité qui traverse les périodes comme suit :

- La période précoloniale dominée par l'exercice exclusif des droits fonciers coutumiers.
- La période coloniale, marquée par un régime hybride, avec l'application du droit moderne et la renaissance des droits coutumiers (confirmé par le décret n° 55-580 du 20 mai 1955, relatif à la réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française et en Afrique Equatoriale).

- Le début de l'indépendance (1ère République), marqué par la prédominance des biens éminents de l'Etat, au détriment des droits coutumiers.
- La 2ème République où la loi N° 86-91 AN-RM des biens de l'Etat et du code foncier, a été adoptée, avec un exercice limité des droits coutumiers, sur les terres faisant partie du domaine privé de l'Etat.
- La 3ème République où l'Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code des Biens et Terres de l'Etat, a confirmé les droits fonciers coutumiers, dont l'exercice peut être consacré par un titre opposable aux tiers sous certaines conditions.

La gestion des biens et des terres de l'Etat durant ces périodes a été marquée par les insuffisances et les lacunes suivantes :

- L'appauvrissement des sols et l'absence de maîtrise de l'eau.
- La réduction des périmètres pastoraux due à l'agriculture extensive et au développement des villes, ainsi que le déficit pluviométrique.
- Une forte pression sur les ressources naturelles.
- Le faible niveau de financement et d'équipement de l'agriculture et la qualification des agents.
- Incohérences des textes et des politiques.
- Multiplicité des acteurs impliquant des empiètements dans l'attribution des parcelles et des attributions multiples.
- Faible niveau d'informatisation des données.
- Faible capacité de négociation des représentants de l'Etat dans les organismes publics et les sociétés et entreprises privées.
- Insuffisance du système d'archivage existant.
- Spéculation foncière tous azimuts.

La conférence nationale sur l'inventaire général des terres tenue en 2009 a recommandé, entre autres, de placer tous les services impliqués dans la gestion des terres sous la supervision du département chargé des terres. La non-application de cette recommandation a eu pour conséquence le délabrement du secteur immobilier

privé tant de l'Etat que des collectivités. Les autres problèmes en suspens sont les suivants :

- Les juges sont mal outillés dans la gestion des litiges fonciers. En outre, les commissions foncières qui ont été mises en place pour atténuer les litiges fonciers ont besoin de formation.
- La sécurité et la cohésion sociale sont menacées par les conflits fonciers. Les femmes n'ont souvent pas accès à la terre avec l'application du droit foncier coutumier dans certaines zones. Seulement 18% d'entre elles sont identifiées comme ayant accès à la terre en milieu rural. Leur taux d'accès au crédit agricole reste faible, soit 0,3% contre 2,3% pour les hommes.
- L'État ne parvient pas à résoudre de manière optimale la question des réserves foncières qui sont utilisées en violation de la réglementation. Les outils de planification conçus mais pas assez utilisés n'ont pas permis de résoudre le problème foncier. L'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire prévu par la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (PNAT) nouvellement adoptée prendra en charge la répartition des activités et des pôles de développement en fonction de l'équilibre économique recherché.

Plus de 50 ans après, il apparaît que les opérations foncières réalisées n'ont pas toutes intégré des outils de planification. Les communes, dont les textes n'imposaient pas l'obligation de constituer des réserves, se sont davantage préoccupées de l'habitat que des autres usages de l'espace/du foncier. Le constat général reste l'étalement des villes au détriment de l'espace agricole de plus en plus réduit, face à l'essor démographique du pays et aux occupations anarchiques.

### ***L'importance croissante de la question foncière***

Dans le contexte du processus de mondialisation, les demandes commerciales d'investissements fonciers prennent au niveau sous-régional, régional et international, comme une nouvelle pression ou modalité de coopération et d'investissement foncier.

Le Mali s'est lancé dans cette expérience à travers d'importants baux conclus avec des investisseurs internationaux. Des baux ont également été signés avec des entreprises privées maliennes. Le pays adhère également aux cadres de convergence foncière de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui préconisent la coopération foncière et l'ouverture des pays membres aux investissements de grande envergure. Face à l'importance de ce nouveau phénomène, diverses directives et orientations ont été formulées tant au niveau sous-régional que continental.

La lutte contre la spéculation foncière est restée impuissante et faible. La spéculation se joue comme une course effrénée à l'accaparement des terres tant en milieu urbain que rural. Elle ne favorise pas la croissance économique, car de nombreuses parcelles restent gelées et en dehors du circuit économique actif. Elle constitue ainsi une source de dégradation et de gaspillage des ressources naturelles. Une grande partie des terres devient donc un patrimoine privé. Dans le cas où l'Etat a besoin de ces terres pour des raisons d'utilité publique, il est contraint de payer un prix élevé aux particuliers.

### ***La nouvelle direction du Secrétariat permanent de la réforme foncière et de la gestion domaniale des terres au Mali***

Considérant l'absence de mesures adéquates pour gérer le foncier dans le pays, les autorités politiques ont créé un ministère chargé de résoudre ces questions. Le Secrétariat à la propriété de l'État et à la réforme foncière a été créé par le décret n°2016-0177/PM-RM du 25 mars 2016. La mission primordiale de cette nouvelle institution étatique est de créer une base de données des propriétés de l'État et du foncier. Ainsi, un nouvel identifiant national unique des parcelles a vu le jour pour une gestion rationnelle du foncier sur l'ensemble du territoire national. Chaque parcelle urbaine ou rurale aura son numéro d'identification cadastrale nationale (NINACAD). Cette modernisation de la gestion des biens et des terres de l'Etat apparaît comme un impératif tant au niveau de l'organisation que des outils de sécurisation du patrimoine foncier. Des solutions correctement mises en œuvre peuvent garantir le traitement dans les délais des enquêtes auprès des usagers et, entre autres, la fiabilité des données et une plus grande transparence dans la gestion du patrimoine immobilier et foncier de l'État.

Après le lancement officiel du portail internet, il sera plus facile de localiser les parcelles et champs bâtis et non bâtis à l'aide du numéro d'identification cadastral national unique (NINACAD). Ce numéro d'identification est composé de 15 caractères (lettres et chiffres) qui font référence au statut juridique de la parcelle, à sa date de création et à sa situation géographique. Il contribuera à l'instauration de la paix sociale en garantissant le droit de propriété, en améliorant le régime foncier et en mobilisant les ressources internes de l'État.

Au terme de la réforme domaniale et foncière, le Mali disposera d'un cadastre couvrant l'ensemble du territoire national, ce qui constitue une première pour le pays. La zone prioritaire, dans le cadre de la première phase d'identification et d'enregistrement foncier et domaniale, est Bamako et la commune de Kati. Tous les documents relatifs à Bamako et Kati ont été sécurisés. Le Secrétariat permanent du patrimoine de l'Etat et de la réforme foncière a déjà lancé cette mission ardue et de longue haleine. Au total, 211 240 parcelles seront recensées dans les 6 communes de Bamako. 600.000 autres parcelles dans la zone aéroportuaire font également l'objet d'une identification et d'un recensement. Les enquêtes seront réalisées à l'aide d'une tablette d'arpentage.

Le questionnaire d'enquête porte sur les informations relatives au propriétaire, le mode d'occupation, les documents d'acquisition et la location.

Cependant, la gestion du patrimoine et du foncier de l'Etat se heurte encore à de nombreuses contraintes techniques, administratives et socio-économiques.

### **Sur le plan technique :**

- L'absence de cadastre et de bases de données et d'informations foncières.
- La pression urbaine sur le foncier.
- La non application des textes fonciers et immobiliers de l'Etat pour certains acteurs.
- La spéculation foncière et la corruption.
- Le non enregistrement et la non mise en valeur des propriétés foncières.
- Le non-respect des conventions forestières et minières locales.
- L'abondance des conflits intercommunautaires dans la gestion des ressources naturelles.
- Le non-respect des dispositions des Schémas Directeurs d'Urbanisme (SDU) et des Plans Sectoriels d'Urbanisme (PUS).

### **Au niveau administratif :**

- Difficultés à gérer les demandes croissantes de terres.
- Procédure d'enregistrement laborieuse et lente
- Dispersion et chevauchement des compétences entre les différentes agences de l'Etat
- L'insuffisance de collaboration et de concertation entre les services chargés des biens publics et du foncier
- La violation constante des textes et l'impunité des auteurs de ces violations
- Faible capacité des autorités locales
- Absence d'un système global de planification stratégique et de gestion axée sur les résultats pour le secteur des biens et terres de l'Etat
- Faible niveau de formation et d'information des différents acteurs du secteur foncier.

### **Sur le plan socio-économique :**

- Limitations à l'accès des femmes à la propriété foncière
- Accessibilité limitée de certaines catégories de la population aux services essentiels de l'administration foncière
- Effets néfastes de la spéculation foncière, rendant difficile l'accès à la terre pour les groupes vulnérables
- Augmentation de la pression démographique et réduction des terres cultivées en raison du changement climatique
- Menaces sur la cohésion et la paix sociale
- Existence d'inégalités et de discriminations dans l'accès à la terre en fonction du sexe et de la satisfaction sociale
- Faible niveau de recouvrement des recettes liées aux produits domaniaux
- Faiblesse des incitations à investir dans les biens et terres de l'Etat
- Manque d'accès individuel des femmes au crédit foncier
- Ruée vers la terre comme valeur refuge non productive et hautement spéculative
- Timidité des institutions bancaires et financières dans l'accompagnement et le financement des projets agricoles
- Insuffisance de données économiques et financières sur les biens et terres de l'État
- Baisse des prix des transactions foncières et immobilières entre particuliers

### **Note sur la stratégie d'amélioration des données foncières**

#### ***Aperçu des contraintes institutionnelles et des perspectives de la gestion de l'information foncière***

Les acquis en matière de gestion et de gouvernance foncière au Mali sont importants. Les politiques élaborées pour ouvrir la voie semblent suffisantes pour sécuriser le foncier et mieux protéger les propriétaires fonciers. Cependant, certaines difficultés subsistent, qu'il convient de gérer.

En effet, peu de synergie existe entre les différents acteurs pour mener des actions concertées en matière de sécurisation foncière et de protection des citoyens. La plupart des institutions impliquées dans les questions foncières sont des créations récentes. Pour obtenir les meilleurs résultats possibles en matière de collaboration, il est nécessaire de renforcer les liens entre les différentes institutions et de les amener à travailler en synergie. La question de la gestion foncière étant à la fois complexe et transversale, aucune institution ne peut la gérer efficacement seule. Une collaboration soutenue entre les différentes institutions est donc nécessaire pour le succès de l'entreprise.

Dans cette perspective, toutes les parties prenantes devraient confier à l'Institut National de la Statistique (INSTAT) la responsabilité de la collecte, de la compilation/archivage et de la mise à disposition des utilisateurs des informations statistiques sur le foncier. En effet, l'INSTAT qui joue le rôle de maître d'œuvre dans la gestion des données statistiques au niveau national, n'est pas encore ou très peu impliqué dans la problématique des biens et terres de l'Etat.

Par ailleurs, dans le même ordre d'idées, et dans un souci de diffusion internationale de l'information statistique sur la question du patrimoine de l'Etat et du foncier, il convient d'associer pleinement l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT), dont le siège est à Bamako (Mali). AFRISTAT est une institution internationale créée en 1996 suite à un traité qui a été signé par 14 pays africains de la Zone Franc. Au fil du temps, les pays suivants ont adhéré au traité : Burundi, Cap-Vert, Djibouti, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Mauritanie et São Tomé et Príncipe, portant le nombre d'États membres à 22. Le rôle d'AFRISTAT est de conseiller les instituts nationaux de statistique des Etats membres et d'appuyer leurs actions dans ce domaine. Il dispose d'un pouvoir réglementaire en matière d'harmonisation des concepts, normes et méthodes statistiques.

L'action d'AFRISTAT s'inscrit dans le souci africain d'intégration économique régionale, qui suppose l'homogénéité et la comparabilité de l'information statistique. Cette volonté d'harmonisation et d'intégration est mise en œuvre par AFRISTAT à travers des opérations d'appui à la collecte, au traitement et à la diffusion de l'information statistique ou des analyses et synthèses économiques, selon le programme de travail qui est défini par les Etats membres.

Il s'agit, entre autres, de former et d'informer les populations pour faciliter la compréhension de la problématique domaniale et foncière. Cette mission de renforcement des capacités doit permettre aux bénéficiaires d'être suffisamment outillés pour au moins comprendre leurs droits et devoirs en matière de gestion foncière. AFRISTAT devrait aider les pays membres à obtenir des informations foncières plus fiables, plus pertinentes et accessibles aux usagers. Les chefs de village et leurs conseillers ainsi que les habitants des villages confrontés à des contraintes d'accès à la terre devraient être associés à cette démarche.

## **Contraintes spécifiques et moyens d'améliorer la stratégie de gestion des données foncières**

A ce niveau de l'analyse, les conclusions et recommandations sont essentielles pour mieux informer les décideurs politiques et les bailleurs de fonds, afin que des décisions appropriées soient prises pour une plus grande efficacité du secteur immobilier et foncier.

Entre autres, d'un point de vue stratégique, les problèmes liés au recensement foncier, qui devrait aboutir à un cadastre au Mali, sont divers et se situent tant sur le plan technique et administratif que sur le plan économique. Ces problèmes semblent découler notamment de :

- L'absence de cadastre et de bases de données et d'informations foncières.
- La spéculation foncière et la corruption.
- L'absence d'une planification stratégique globale et d'un système de gestion axé sur les résultats pour le secteur des biens et des terres de l'État.
- Le faible niveau de formation et d'information des différents acteurs du patrimoine et du foncier de l'Etat.
- L'accessibilité limitée de certaines couches de la population aux services essentiels de l'administration foncière.
- L'augmentation de la pression démographique et la réduction des terres cultivées suite aux changements climatiques.
- L'existence d'inégalités et de discriminations dans l'accès à la terre en fonction du sexe et de la satisfaction sociale.
- La ruée vers la terre comme valeur refuge non productive et hautement spéculative.

La stratégie envisagée ne dispose pas d'un soutien matériel et financier suffisant pour traduire tous ses objectifs en actions concrètes.

A ces différents égards, il est nécessaire de créer une véritable synergie entre les différents acteurs du patrimoine de l'Etat et du foncier pour aller vers la sécurisation du foncier, et la protection des citoyens concernés. Par ailleurs, une mise à niveau ou en tout cas un renforcement des capacités des différents acteurs du domaine de l'Etat et du foncier doit être envisagé pour atteindre les résultats escomptés en matière de gestion du domaine de l'Etat et du foncier.

## **Limites de la stratégie d'amélioration de la gestion des données socio-économiques foncières**

La définition d'une stratégie est essentielle pour aborder tous les contours de la question foncière, qui est une pièce essentielle du développement socio-économique du Mali. Cependant, il convient d'être prudent en abordant certaines contraintes.

Tout d'abord, la question foncière est complexe et concerne à la fois les zones urbaines et rurales. Chacune de ces deux zones soulève de nombreuses questions socio-économiques spécifiques. Par exemple, si le nombre d'hectares disponibles pour les activités agricoles est connu, la répartition des terres en termes quantitatifs est difficile à estimer. Les statistiques sur la répartition des terres par catégorie socioprofessionnelle et par sexe, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, sont peu documentées car la qualité des données statistiques sur les biens et les terres de l'État n'est pas toujours fiable. Souvent, les données sont contradictoires d'une source à l'autre.

De plus, la collecte de données socio-économiques sur les terres est actuellement limitée par les problèmes de sécurité actuels dans le pays, ce qui constitue en soi une contrainte majeure. Enfin, le pays manque de capacités humaines au niveau de la gouvernance et de la gestion pour permettre aux institutions foncières de travailler de manière plus efficace, ce qui rend les efforts de renforcement des capacités essentiels à la réussite de la stratégie.

## 4. Conclusions and recommandations

### Conclusions

Le Secrétariat permanent de la réforme domaniale et foncière apparaît comme une organisation nouvelle et dynamique capable d'assainir le secteur public et foncier au Mali, en garantissant plus de transparence dans sa gouvernance.

Le Secrétariat fournira le cadre pertinent pour satisfaire la demande de statistiques, à travers le document de politique publique et foncière et les stratégies sectorielles de développement. Cependant, le pays connaît encore une demande insuffisante de statistiques sur le foncier. Compte tenu de l'existence de nombreuses données sur les terres, le Secrétariat peut aborder la question. Sur le plan technique, l'insuffisance d'analyse approfondie des données, la faible quantité d'activités de normalisation (concepts, normes de qualité), le faible niveau de désagrégation territoriale des données statistiques et l'insuffisance de données statistiques relatives au genre et aux catégories socioprofessionnelles sont des problèmes spécifiques que le Secrétariat devra résoudre. En ce qui concerne la diffusion et l'utilisation des statistiques sur les biens et terrains de l'État, les moyens de diffusion sont encore insuffisants. Il convient également de remédier à l'absence de formation des utilisateurs pour une meilleure utilisation des statistiques. Ainsi, le Secrétariat Permanent de la Propriété de l'Etat et de la Réforme Foncière doit se doter de ressources humaines et matérielles de qualité et suffisantes pour réaliser les travaux de terrain à un niveau d'efficacité et d'efficience à la hauteur des attentes des utilisateurs des données foncières.

Enfin, les relations entre la Cellule de Planification et de Statistique (CPS) du Ministère des Biens d'publics et des Affaires Foncières et les autres administrations de gestion foncière ne semblent pas suffisamment visibles et lisibles, ce qui devrait être abordé.

## **Recommandations**

Afin d'améliorer les actions menées par le Secrétariat Permanent du secteur public et de la Réforme Foncière au Mali pour aller vers plus d'efficacité et d'efficience, nous proposons un développement des axes stratégiques suivants :

### **Axe 1 : Amélioration de la gestion du système statistique national en matière de propriété et de foncier public**

- Objectif opérationnel 1.1: Adapter le cadre juridique et organisationnel
- Objectif opérationnel 1.2: Améliorer la coordination entre les différentes institutions/organisations concernées

### **Axe 2 : Renforcement des capacités du système statistique national en matière de propriété et de foncier de l'Etat**

- Objectif opérationnel 2.1: Fournir des ressources humaines de haute qualité et en nombre suffisant pour le système statistique
- Objectif opérationnel 2.2: Equiper correctement le système statistique en matériel informatique de dernière génération

### **Axe 3 : Améliorer la production statistique**

- Objectif opérationnel 3.1: Améliorer la qualité de la production statistique
- Objectif opérationnel 3.2: Développer la production statistique pour mieux couvrir les besoins des utilisateurs

### **Axe 4 : Développement de l'analyse, de l'amélioration, de la diffusion et de l'utilisation des données statistiques**

- Objectif opérationnel 4.1: Améliorer les données statistiques
- Objectif opérationnel 4.2: Assurer une meilleure diffusion de la production statistique
- Objectif opérationnel 4.3: Promouvoir une utilisation efficace des données statistiques

## Remarques

1. Extrait de la déclaration de l'US-RDA
2. OXFAM est une confédération internationale de 17 organisations qui travaillent ensemble pour trouver des solutions durables à la pauvreté, l'injustice et l'inégalité.

## Références

- Abdrahamane Sanogo, Agricultural sovereignty and food security in Mali: problems, political challenges and opportunities; IFPRI, Sept. 2011
- African Economic Research Consortium (AERC), Climate change and Economic Development in Sub-Saharan Africa; Senior Policy Seminar X, Addis Ababa, Ethiopia, April 7-9, 2008
- Agricultural Development Policy (PDA) Report. Provisional Document; May 2013
- Ashi (FAO), Land rights and access to water in the Sahel; Challenges and prospects for agriculture and livestock; under the supervision of Lorenzo Cotula; File n° 139, March 2006
- Assessment of food security in the northern regions of Mali Report. three out of four households are vulnerable; WFP, UNFPA; October 18, 2013
- Aurélia Michel, Éric Denis and Rafael Soares Gonçalves; Introduction: the challenges of urban land for development; New markets and redistribution of responsibilities; in *Revue Tiers Monde* 2011/2 (n° 206), pages 7 to 20
- CSCRP “Strategic Framework for Growth and Poverty Reduction”; 2007-2011, Version 1 Provisional of the Report; August 4, 2006
- David Bledsoe, Managing Land and Gender Challenges: Time for Change; Private sector and Development, Proparco review
- FAO, MAFAP, Country report; Review of agricultural and food policies in Mali, 2005-2011; February 2013
- Fatoumata Camara; Land titles around Bamako; doctoral thesis in law
- Guy Debailleul; Low hand on southern agricultural land; April 2009  
<http://www.maliplus.com>
- INSTAT (2011b.) State and structure of the population. 4th general census of population and housing (RPGH.2009). Analysis of results. Bamako; National Institute of Statistics, 119p
- Jean-François Bélières; Family farming and public policies; Mali case studies; CIRAD, Montpellier, 05/2013
- Jean-Luc François and Stéphanie Lanfranchi. How to promote the development of the agricultural and agro-industrial sectors? Sub-Saharan Africa; The Proparco review; n° 13 February 2012
- Michigan State University, “Evaluation of the agricultural sector in Mali”; November 2011
- Ministry of Rural Development, Agricultural Land Policy of Mali; final version after consultations; April 2014
- Ministry of Rural Development, Law on Agricultural Land (LFA), April 11, 2017, Bamako, Mali
- Ministry of Spatial Planning and Population, National Policy of Spatial Planning, Bamako,

November 2016, Mali

Ministry of State property and Land Affairs, State and Land Policy Document, Bamako Mali  
Ministry of the Environment and Sanitation, “National Climate Change Strategy-Mali”; Version  
3, July 2011

National policy on climate change Report, Mali, AEDD; July 2011

National Report on Sustainable Development in Mali; in the Rio + 20 Perspective; June 2012.

Oakland Institute, “Understanding Land Investments in Africa”; Report (Mali)

ODHD, “Food crisis: challenges and opportunities for the development of the agricultural  
sector; National Report on Sustainable Human Development, Edition 2010

Peter Lang, The Economics of Land Degradation; *Toward an Integrated Global Assessment*;  
Development Economics and Policy, 2011

Philippe Routier and Philippe Quirion; Assessment of past and future climate change in Mali:  
Report for Action against hunger; CIRED, June 2009, final version

Republic of Mali (2006). Agricultural Guidance Law, Vol. Law No. 04-045, n. Law No. 06-045, 29p.

Soumaïla T. Diarra; Speculators rush on arable land; Agriculture Mali

World Bank, Agriculture for Development, World Development Report, 2008

Xavier Gillet; The abandonment of Malian agriculture to GMOs: January 2009.

# Annexes

## Annexe A : Liste des institutions visitées

<b>Toutes les institutions sont à Bamako, Mali</b>
AFRISTAT : Observatoire économique et statistique de l'Afrique subsaharienne
Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali (APCAM)
Association des Municipalités
Centre d'information sur le foncier rural
Conseil National de la Société Civile
Direction générale de l'Institut géographique du Mali
Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire
Direction Nationale du Cadastre
Direction nationale des collectivités territoriales
Direction Nationale de l'Urbanisme et de l'Habitat
Institut d'Economie Rurale (IER)
Institut polytechnique rural (IPR)
Institut national de la statistique (INSTAT)
Ministère de l'Agriculture
Ministère de l'Environnement
Ministère des Biens publics et des Affaires Foncières
Ordre des géomètres du Mali
Secrétariat permanent de la loi foncière agricole
Secrétariat permanent du patrimoine de l'Etat et de la réforme foncière au Mali

## Annexe B : Calendrier de la mission du NEPAD au Mali

La mission s'est déroulée du 25 au 29 novembre 2019 selon le calendrier suivant :

<b>Date</b>	<b>Horaires</b>	<b>Les parties prenantes ont rencontré</b>
25 Novembre	09h00 à 11h00	Secrétariat permanent de la propriété de l'État et de la réforme foncière
25 Novembre	11h00 à 12h00	Visité le ministère des biens de l'État et des affaires foncières
25 Novembre	14h00 à 15h00	Direction nationale des biens de l'État
25 Novembre	15h00 à 16h00	Direction nationale des collectivités territoriales
26 Novembre	09h00 à 11h00	Direction nationale de l'urbanisme et du logement
26 Novembre	11h00 à 13h00	Direction nationale du cadastre
26 Novembre	15h00 à 16h00	Direction générale de l'Institut géographique du Mali
27 Novembre	09h00 à 11h00	Direction nationale de l'aménagement du territoire
27 Novembre	11h00 à 13h00	Conseil national de la société civile
27 Novembre	15h00 à 17h00	Assemblée permanente des Chambres d'agriculture du Mali
28 Novembre	09h00 à 11h00	Association des Municipalités du Mali
28 Novembre	11h00 à 13h00	Secrétariat permanent de la loi sur les régimes fonciers
28 Novembre	15h00 à 16h00	Ordre des géomètres du Mali
29 Novembre	09h00 à 11h00	Débriefing avec le Secrétaire permanent de l'Etat chargé des biens et de la réforme foncière

**Annexe C : Liste des personnes rencontrées**

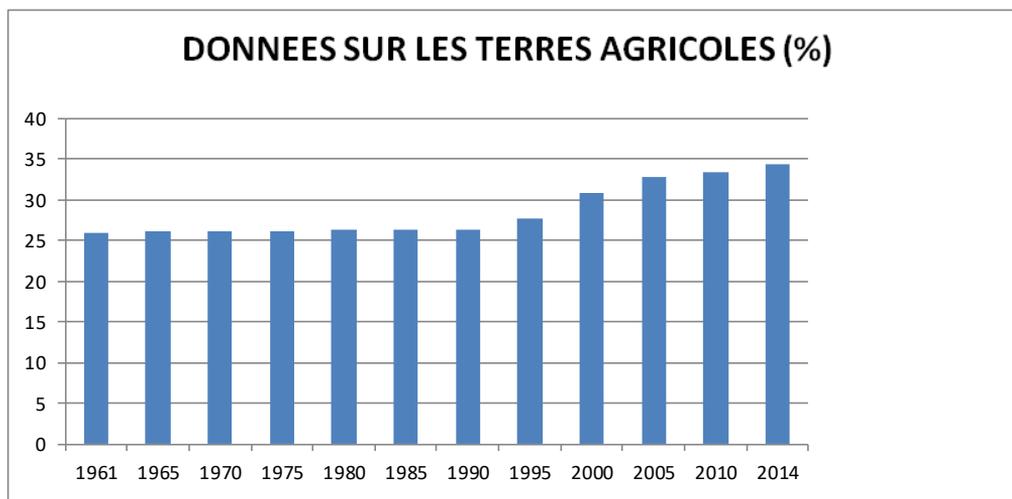
M. Abdoulaye Sanogo, urbaniste-gestionnaire, chef de division, Politiques d'aménagement du territoire ; téléphone : (223) 79 19 51 019 ; courriel : sanogoabdoulaye@yahoo.fr ; Bamako Mali.
M. Alou Berthé ; Ministre, Ministère des biens de l'Etat et des affaires foncières du Mali.
Dr. Alhoussemi Bretaudeau ; Institut polytechnique rural ; ancien secrétaire exécutif du CILSS, Bamako, Mali.
M. Adama Coulibaly, conseiller technique, ministère des biens de l'État et des affaires foncières du Mali, téléphone : (223) 79 33 15 85 ; Bamako Mali.
Colonel Dieffaga, Conseiller Technique, Ministère des Biens de l'Etat et des Affaires Foncières du Mali, et Secrétaire Permanent du Secrétariat Permanent des Biens de l'Etat et de la Réforme Foncière du Mali, contacts téléphoniques : (223) 79 18 10 18/67 85 85 01.
M. Keffa Dembélé, Secrétaire Général, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM) ; BP 3299 ; Tél : (+223) 20 21 87 25 ; Fax : (+223) 20 21 87 37 ; email : apcam@apcam.org ; dembelekeffa@yahoo.fr ; Bamako, Mali :
M. Mohamed Sylla, Directeur national adjoint, Direction nationale du cadastre, Tél : (+223) 76 08 97 31 ; courriel : msylla@gmx.com ; Bamako, Mali :
M. Moriba Doumbia, Responsable des statistiques de l'INSTAT ; Téléphone : (223) 76 42 06 12/66 27 77 80 ; Mali.
M. Alpha Oumar Kergna, Institut d'Economie Rurale, Programme d'Economie Sectorielle (ECOFIL) Chercheur agro-économiste ; Téléphone : (223) 76 35 67 48 ; Courriel : akergna@yahoo.fr Bamako Mali.
Dr. Lamissa Diakité Institut d'Economie Rurale, Programme Economie des Secteurs (ECOFIL) Responsable du programme Agro-Economiste-Chercheur Téléphone : (223) 20 21 37 16 Mobile : (223) 76 48 52 79/65 85 00 58 Email : diakite.lamissa@yahoo.fr ; lamissa.diakite@gouv.ml ; Bamako Mali.
Dr. Bocar Ahamadou, enseignant-chercheur Microbiologiste des sols ruraux Institut Polytechnique de Formation et de Recherche Appliquée IPR / ISFRA Téléphone : (+223) 63 66 56 50/72 40 40 82 Email : bocartoure2003@yahoo.fr Bamako Mali
M. Bréhima Bouaré, Direction nationale de l'agriculture (DNA), Service d'information et de documentation, téléphone : (223) 76 32 85 19 ; Bamako, Mali.
M. Amadoun Bengaly, cadre retraité, Direction nationale de l'agriculture (DNA), téléphone : (223) 76 41 98 08 ; Bamako, Mali.
M. Boureima Ongoïba, ingénieur agronome, Institut d'économie rurale (IER), téléphone : (223) 76 47 40 22/66 00 48 59.
Siriman Sakho, Conseiller, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM); téléphone: (00 223) 20 2187 25. Portable : (00 223) 66 71 23 14 ; courriel : sakho_siriman@yahoo.fr ;

**Annexe D : Situation des terres arables et de leur gestion au Mali, 1961-2014****Annexe Tableau D1 : Les terres agricoles du Mali en pourcentage de l'ensemble des terres**

<b>Années</b>	<b>Données (%)</b>	<b>Années</b>	<b>Données (%)</b>
1961	25.98	1988	26.33
1962	25.98	1989	26.33
1963	25.99	1990	26.33
1964	25.99	1991	26.33
1965	25.99	1992	26.42
1966	26.00	1993	27.15
1967	26.00	1994	28.88
1968	26.00	1995	29.03
1969	26.00	1996	30.04
1970	26.04	1997	30.86
1971	26.04	1998	30.86
1972	26.04	1999	30.86
1973	26.04	2000	31.70
1974	26.08	2001	32.24
1975	26.13	2002	32.48
1976	26.29	2003	33.33
1977	26.29	2004	32.57
1978	26.29	2005	33.06
1979	26.29	2006	33.12
1980	26.29	2007	33.25
1981	26.29	2008	33.21
1982	26.29	2009	33.62
1983	26.29	2010	33.62
1984	26.29	2011	34.11
1985	26.31	2012*	34.27
1986	26.31	2013*	34.52
1987	26.31	2014*	34.77

Source : Banque mondiale 2008

Notes méthodologiques : Les années latines marquées d'un astérisque (\*) sont des estimations réalisées par Perspective monde à partir des cinq données précédentes, en utilisant un modèle de régression linéaire simple.

**Annexe Figure D2 : Graphique représentatif des terres agricoles (%) de 1961 à 2014)**


Dans cette figure, les données fournies par la Banque Mondiale montrent en fait une évolution des terres arables sur la période sous examen. Cela confirme l'idée que les activités agricoles jouent un rôle non moins important dans l'économie du Mali. La série étant suffisamment longue (53 ans), nous avons dû raisonner pour la construction du graphique, sur des séquences de 5 années successives, en agrégeant les données sur cette durée.

L'analyse de ces données nous permet d'observer une croissance de 31% des terres agricoles en 50 ans. Sur l'ensemble de la période 1961-2011, on enregistre une moyenne annuelle de 28,3%. Le niveau le plus élevé a été enregistré en 2011 (34,1%), et le plus bas en 1961 (26%). La variation entre la première et la dernière année est de 31%.

Pour effectuer les calculs, nous disposons des résultats pour 51 ans (1961-2011). Sur la base de ces informations, nous avons estimé qu'en 2015 ces données devraient être de 33 POUR CENT ? Construite selon un modèle statistique simple, cette prévision a un haut niveau de fiabilité puisque les variations sur 50 ans ont une structure relativement linéaire. En comparaison avec les autres pays de la région, il apparaît que la croissance des terres agricoles est de 4% en 50 ans pour le Tchad. Pour la période 1961-2011, une moyenne annuelle de 38,4% est enregistrée pour ce pays. Le niveau le plus élevé (39,7%) a été enregistré en 2011, et le niveau le plus bas (38%) en 1972. Pour le Niger, la croissance des terres agricoles est de 39% en 50 ans. Pour l'ensemble de la période 1961-2011, une moyenne annuelle de 27% est enregistrée. En 2011, le niveau le plus élevé (34,6%) est enregistré, et en 1978 le niveau le plus bas (23,5%). Enfin, la croissance des terres agricoles pour le Burkina Faso est de 45% en 50 ans. Pour l'ensemble de la période 1961-2011, une moyenne annuelle de 34,3% est enregistrée. Le niveau le plus élevé (44,4%) a été enregistré en 2008 et le niveau le plus bas (29,7%) en 1961. PEUT-ÊTRE QU'UN TABLEAU AVEC CES INFORMATIONS SERAIT PLUS FACILE À SUIVRE. ?



## Mission

Renforcer les capacités des chercheurs locaux pour qu'ils soient en mesure de mener des recherches indépendantes et rigoureuses sur les problèmes auxquels est confrontée la gestion des économies d'Afrique subsaharienne. Cette mission repose sur deux prémisses fondamentales.

Le développement est plus susceptible de se produire quand il y a une gestion saine et soutenue de l'économie.

Une telle gestion est plus susceptible de se réaliser lorsqu'il existe une équipe active d'économistes experts basés sur place pour mener des recherches pertinentes pour les politiques.

[www.aercafrica.org/fr](http://www.aercafrica.org/fr)

### Pour en savoir plus :



[www.facebook.com/aercafrica](http://www.facebook.com/aercafrica)



[www.instagram.com/aercafrica\\_official/](http://www.instagram.com/aercafrica_official/)



[twitter.com/aercafrica](https://twitter.com/aercafrica)



[www.linkedin.com/school/aercafrica/](http://www.linkedin.com/school/aercafrica/)

Contactez-nous :

Consortium pour la Recherche Économique en Afrique  
African Economic Research Consortium

Consortium pour la Recherche Économique en Afrique

Middle East Bank Towers,

3rd Floor, Jakaya Kikwete Road

Nairobi 00200, Kenya

Tel: +254 (0) 20 273 4150

[communications@ercafrica.org](mailto:communications@ercafrica.org)