

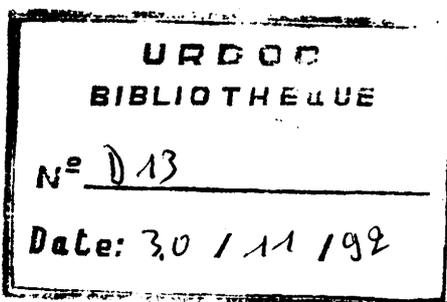
1830

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
ET DE L'ENVIRONNEMENT

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi

C A B I N E T

**ATELIERS REGIONAUX
"FONCIER/DENCENTRALISATION"**



**REGLEMENTATION FONCIERE :
IMPACT SUR LES SYSTEMES DE PRODUCTION RURAUX
AU MALI**

E00
1515

DOCUMENT N° 2

NOVEMBRE 1992

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
ET DE L'ENVIRONNEMENT

REPUBLIQUE DUMALI
Un Peuple - Un But - Une Foi

C A B I N E T

DOCUMENT CADRE POUR LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS

- issues de la Conférence Nationale et des Etats Généraux du Monde Rural,
- du Schéma Directeur de Développement Rural

ONT PARTICIPE A L'ELABORATION DE CE DOCUMENT :

- MM.** - Sori SISSOKO
- Ousmane TRAORE
 - Ibrahim CISSE
 - Tjignougou SANOGO
 - Matènè KEITA
 - Yacouba DOUMBIA
 - El Hassane DRAVE
 - Diaguéli SYLLA

NOVEMBRE 1992

INTRODUCTION

Evaluer les impacts de la réglementation foncière sur les systèmes de production ruraux répond à une attente de tous les partenaires au développement : Monde rural (agriculteurs, éleveurs et pêcheurs) - Etat - Bailleurs de fonds - encadreurs techniques - ONG.

Tous aujourd'hui, éprouvent une certaine inquiétude pour évaluer la réglementation foncière et les chances d'un développement économique et social réussi tenant compte :

- d'une part, de la rentabilité des systèmes de production pastoraux, agro-pastoraux et sylvo-pastoraux ;

- d'autre part, du besoin de sécurité foncière indispensable au financement et à la réalisation effective d'action de développement.

Une telle étude s'inscrit dans le cadre des stratégies politico-économiques des pays africains, dont les enjeux majeurs demeurent : désengagement de l'Etat, privatisation, responsabilisation et participation des masses rurales à la gestion, l'exploitation et la conservation des ressources naturelles.

Pour ce faire, il y a lieu de réaliser une adéquation entre la politique législative foncière et toutes les activités socio-économiques impliquées par les systèmes de production en milieu rural.

La mesure d'une telle adéquation appelle au préalable une analyse critique de la réglementation foncière qui doit déboucher sur des propositions d'orientation en matière de gestion des ressources naturelles.

I. ANALYSE CRITIQUE DE LA REGLEMENTATION FONCIERE

Il s'agit ici d'analyser la situation actuelle de la législation domaniale et foncière, de dégager ses limites et ses effets sur les systèmes de production.

1.1. Situation actuelle de la législation foncière- et domaniale

Lorsque l'on se réfère à l'arsenal juridique malien, on réalise que toute la politique foncière est dominée par une coexistence conflictuelle des règles de gestion et d'exploitation des ressources naturelles.

Ces règles pour l'essentiel, se retrouvent dans:

- les pratiques et droit coutumiers,
- la loi N°86-91/AN-RM Du 1er Août 1986 portant Code Domanial et foncier (CDF) et ses décrets d'application,
- et les textes forestiers.

1.1.1 La coutume

Dans les articles 127 à 134 le CDF, tout en reconnaissant de façon formelle le droit foncier coutumier, ne donne aucune définition de cette notion. Or ces coutumes constitueraient plus ou moins l'ensemble des règles dont les populations se prévalent sur la terre, l'eau et leurs accessoires depuis des siècles.

Issues des religions animistes ces règles trouvent leurs manifestations dans un ensemble de principes:

- le caractère sacré de l'eau et de la terre, l'inaliénabilité et l'appartenance aux divinités
- la reconnaissance de droits aux humains qui sont surtout, le droit de gestion dévolu à la compétence du dougoukolotigui (maître de la terre) du dyi-tigui (maître de l'eau) du Dioro (maître des pâturages) du koungo-tigui (maître de la brousse).

Les droits ci-dessus définis ont une donnée constante du foncier coutumier au Mali.

Avec l'islamisation se sont superposées au fond coutumier foncier des nouvelles normes inspirées du Coran.

Au début du 19^e siècle, la colonisation intervient avec une législation écrite de type occidental, dominée par les notions de la propriété privée et du domaine éminent de l'Etat.

Ce type de législation va également cohabiter avec les droits fonciers traditionnels sans pouvoir les écarter tant ils sont vivaces, si tant qu'on les retrouve aujourd'hui dans l'arsenal juridique moderne de notre pays.

1.1.2. Le droit moderne :

En droit moderne malien la politique domaniale et foncière quant à l'appropriation, l'administration, l'exploitation et la conservation des ressources naturelles découle, pour l'essentiel, de mécanismes juridiques différents selon qu'ils s'appliquent au domaine public ou privé de l'Etat, mais concourent toujours à consacrer le droit de propriété exclusif de l'Etat sur toutes les terres.

En effet le domaine public se compose des biens qui, en raison de leur nature et de leur destination, ne sont pas susceptibles de propriété privée. C'est la délimitation (domaine public naturel) et le classement (domaine public artificiel) qui font d'un bien une dépendance du domaine public. Les décrets de délimitation et de classement déterminent la contenance et les limites de l'immeuble, en fixent les modalités de gestion et de conservation. Il sera alors procédé à l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat.

Il est prévu dans le Code Domanial et Foncier que les propriétés privées peuvent être soumises à diverses servitudes telles que les servitudes de passage, de survol, d'implantation et d'appui lorsque celles-ci sont nécessitées par l'aménagement et l'exploitation des dépendances du domaine public. L'établissement de ces servitudes ne donne lieu au versement d'aucune indemnité.

Par ailleurs le domaine public est régi par des dispositions particulières destinées à le faire bénéficier d'une forte protection. C'est ainsi que le domaine public et les dépendances du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles. Le domaine public immobilier de l'Etat est géré par le Ministre chargé des Domaines qui peut toutefois déléguer son pouvoir de gestion aux autres ministres.

L'Etat peut se décharger de la gestion d'une partie de son domaine public au profit d'une collectivité décentralisée. Il s'agit dans ce cas d'un simple transfert de gestion, qui est décidé par décret pris en conseil de Ministres. En fait le transfert de gestion a essentiellement pour effet de transférer la charge que représente la conservation et la gestion du domaine du Budget de l'Etat à celui de la collectivité.

Toutefois l'inaliénabilité du domaine public ne s'oppose pas à ce que l'Etat accorde aux particuliers des autorisations temporaires d'occuper et à titre privatif le domaine public (prise d'eau dans les cours d'eau, panneaux publicitaires etc). Ces autorisations sont révocables à tout moment et sans indemnité. Elles donnent lieu au paiement de redevances.

En ce qui concerne le domaine privé de l'Etat, en plus des terres faisant l'objet d'un titre foncier établi ou transféré au nom de l'Etat, le Code Domanial et Foncier dispose que le domaine privé immobilier de l'Etat comprend toutes les terres non immatriculées y compris celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers. Cette disposition, expressément insérée dans le Code Domanial et Foncier, élargit considérablement le domaine privé de l'Etat. La plus grande partie du territoire national n'étant pas immatriculée et ne faisant pas l'objet d'un titre foncier appartient donc à l'Etat.

Cependant l'Etat ne peut procéder à des attributions ayant pour objet des terrains dépendant de son domaine privé que si ceux-ci ont été préalablement immatriculés. L'immatriculation fait donc naître à la vie juridique les terres du domaine privé de l'Etat.

Dès que l'immatriculation est faite au nom de l'Etat, il est en mesure d'exercer dans toute la plénitude son droit de propriété. En ce qui concerne les terrains déjà mis en valeur, l'Etat peut les donner à bail, en concession, en permis d'habiter, les vendre ou les échanger. Toutefois il ne peut en disposer gratuitement si ce n'est qu'au profit d'une collectivité territoriale décentralisée.

Dans le cas de terrains non mis en valeur le Code Domanial et Foncier limite la liberté de l'Etat de gérer et de disposer des immeubles. Ainsi par exemple les terres agricoles ne peuvent être attribuées que sous forme de concession rurale, la vente n'étant alors possible qu'après la mise en valeur, elle intervient au profit du concessionnaire. De même, les terrains à usage industriel non mis en valeur ne peuvent faire l'objet que d'un bail emphytéotique ou d'un bail avec promesse de vente. La vente directe est interdite.

L'Etat peut également affecter une partie de son domaine privé à un service public ou à une collectivité territoriale décentralisée. L'affectation n'entraîne pas le transfert de propriété. Elle est provisoire et prend fin avec le besoin qui l'a motivée ou la cession.

Le droit moderne pose donc les grands principes de la politique domaniale et foncière de l'Etat à savoir :

- appropriation de toutes les terres par l'Etat;
- mise à l'écart des collectivités et des populations dans la gestion des ressources ;
- centralisation des modalités et procédures de gestion ;
- primauté du droit moderne écrit sur les coutumes etc..

Toutes choses qui freinent le développement et la rentabilité de la production et posent le problème des limites de cette politique.

2. LES LIMITES ACTUELLES À L'APPLICATION DES DIFFÉRENTES RÉGLEMENTATIONS

Depuis la promulgation des principaux codes, plusieurs textes d'application ont été adoptés ; mais aucun n'a levé les obstacles juridiques à la sécurité des exploitants et des populations. Cependant ces réglementations sont appliquées dans certaines de leurs dispositions concernant le domaine de l'Etat.

2.1. Le Code Domaniale et Foncier

Au niveau de l'application des textes des contraintes objectives rendent difficile la mise en œuvre des différentes mesures. Dans une série d'études récentes (1) diverses contraintes sont identifiées parmi lesquelles :

- le retard dans la promulgation des décrets d'application du Code Domaniale et Foncier qui n'ont été pris qu'en 1992, c'est-à-dire sept ans après l'introduction du CDF ;

- les lacunes et ou insuffisances notoires dans les textes à l'exemple des dispositions appliquées aux activités pastorales, agricoles et forestières traditionnelles qui constituent l'essentiel de l'économie nationale ;

- Les procédures compliquées et contraignantes comme la procédure d'immatriculation qui constitue aux yeux de l'Etat la seule voie d'accès à la propriété ;

- le langage ésotérique et l'imprécision des concepts : le texte est truffé d'un jargon juridique, difficilement accessible même aux agents de l'administration et des services techniques alors que par ailleurs certains concepts clés comme les droits coutumiers, ne sont accompagnés d'aucune définition dans le Code.

- les contraintes administratives, parmi lesquelles mention doit être faite à la forte centralisation et hiérarchisation de l'administration, à l'insuffisance de coordination entre les ministères et services impliqués dans la gestion de l'espace et des ressources naturelles et à l'attitude négative de certains agents de l'Etat vis-à-vis des populations ;

(1) C. Coulibaly et al... La problématique foncière au Mali. Reflexion nationale multidisciplinaire (CILSS CLUB du Sahel Novembre 1991

G. Hesseling et C. Coulibaly. La Législation et la politique foncières au Mali ; Rapport dans le cadre du Schéma Directeur de développement rural. ASC Leiden IMRAD Bamako Novembre 1992.

- l'imprécision des compétences, notamment dans la gestion du contentieux dont les règles parsémées à travers le Code Domanial et Foncier présentent des insuffisances quant à la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire ;

- l'insécurisation totale des populations et des collectivités Territoriales décentralisées découlant du principe de l'appropriation de toutes les terres par l'Etat, ainsi que le droit de reprise et d'expropriation pour cause d'utilité publique ou pour vacance .

2.2. Les Textes Forestiers

- le domaine classé actuel n'est pas légalement du domaine public de l'Etat faute d'immatriculation.

- le domaine protégé, du point de vue du Code domanial et foncier fait partie du domaine privé de l'Etat; ce domaine comporte les terrains devant supporter les forêts des particuliers et des collectivités. Cependant la procédure d'accès à la concession rurale demeure toujours longue et onéreuse.

- la législation forestière en vigueur a plutôt mis l'accent sur la repression que sur les actions techniques (vulgarisation, gestion, formation etc)

- les fourchettes des taux de transaction proposées par le code sont arbitraires et hors de portée des populations.

- la procédure de ristourne a entraîné des comportements abusifs de certains agents.

2.2.1. Code de Feu

- inadéquation entre l'interdiction formelle de feux de brousse et les pratiques habituelles des populations.

- illégalité et coût élevé des amendes collectives appliquées aux populations rurales.

2.2.2. Code de Chasse

- la législation en la matière repose exclusivement sur l'aspect sportif de la chasse, ce qui est en nette contradiction avec les pratiques habituelles des populations (chasseurs);

- exclusion par le Code de l'accès des populations à tout droit d'usage ;

- la non participation des couches socio-professionnelles (chasseurs) à l'élaboration de la législation

- la systématisation de la fermeture de la chasse se favorisant la prolifération de certains prédateurs et encourageant le braconnage.

2.2.3 Code de Pêche

La pêche est un domaine où les activités sont menées par des groupes socio-professionnels spécialisés et non spécialisés.

L'Etat applique une législation générale et vague en la manière, ce qui conduit à la coexistence de deux codes de gestion incompatibles;

Plusieurs passages du code sont ambigus notamment ceux relatifs:

- à la notion du droit d'usage
- à la problématique de la détermination des maillages dans les pêcheries spécifiques (plan d'eau fermés tels que les mares, lacs etc..
- au manque de définition claire des fonctions et compositions des conseils et comités de pêche,
- à l'affectation de permis (à l'engin ou à la personne),
- à l'inexistence de dispositions explicites autorisant la sanction d'un pêcheur pris sur le fait

2.3. Conclusion

Difficilement mises en application par les agents de terrain, les réglementations foncières et domaniales sont aussi ignorées que contestées par la quasi totalité des exploitants ruraux.

Dans les domaines aménagées par l'Etat, l'exploitant rural, du fait qu'il ne se sent guère sécurisé par la législation, applique peu ou pas les mesures techniques, économiques et juridiques que préconise la législation.

Ailleurs c'est aussi l'insuffisance des moyens (humains, matériels et financiers) de la politique foncière qui limite considérablement la mise en oeuvre des mesures préconisées.

Dans le fond, l'obstacle majeur réside dans l'opposition quasi irréductible entre deux logiques : celle des Codes ou de l'Etat, centralisateur et homogénéisant, qui souhaite précipiter un modèle de développement sociétal fondé sur des concepts et mécanismes juridiques importés (immatriculation, domaines publics et privé, expropriation...) et celle des sociétés dites traditionnelles, plurales et diversifiées, fonctionnant sur des droits coutumiers locaux issus de pratiques et connaissances ancestrales ayant fait leur preuve et adaptés aux modèles de sociétés que ces populations désirent.

Ces limites, ressenties par l'ensemble des acteurs (agents de l'Etat évoluant sur le terrain, responsables locaux d'organismes de développement, populations), ont favorisé la création et/ou l'aggravation d'une situation de désorganisation et d'anarchie dans la gestion et l'utilisation des ressources foncières, les tensions sociales entre les catégories d'exploitants et la crise de confiance entre exploitants et agents de l'Etat et du développement.

D'une manière générale les textes actuels, en ne tenant pas compte des conditions sociologiques et économiques des milieux, au lieu de sécuriser les populations rurales ont aggravé leur insécurité.

3. IMPACTS SUR LES SYSTEMES DE PRODUCTIONS RURAUX (SPR)

3.1. Définition des SPR

Au Mali nous pouvons distinguer trois grands systèmes de production ruraux : systèmes pastoraux, agro-pastoraux et agro-sylvo-pastoraux.

D'un point de vue climatique les S.P.R pastoraux sont ceux dont l'élevage est l'activité économique de loin la plus importante et l'espace est principalement occupé par les pâturages avec peu ou pas d'agriculture.

Les systèmes agro-pastoraux par contre se caractérisent par la prédominance de l'agriculture soutenue par l'élevage. Ils sont actuellement localisés dans la zone Sud Sahel au centre du pays. En fait ces systèmes peuvent être subdivisés en différents sous-systèmes, notamment :

- le sous-système cultures irriguées
- le sous-système culture sèches

Enfin les sous-systèmes agro-sylvo-pastoraux qui combinent agriculture, élevage et foresterie sont essentiellement localisés dans le sud du pays.

Et depuis, l'association pastorale hésite à investir dans cet l'aménagement.

D'une manière générale, les limites à l'application de la réglementation foncière sont perceptibles sur les systèmes de production à travers la nouvelle situation de concurrence et d'anarchie créée entre activités (agriculture, élevage, pêche, foresterie), entre productions (cultures vivrières et spéculation pour le marché) et entre logiques de développement (intensification pronée par la réglementation foncière et les services techniques, système extensif maintenu par la majorité des exploitants).

Il s'ensuit des difficultés d'accès et/ou de gestion de ressources naturelles par certaines catégorie d'exploitants, et des conflits fonciers qui vont épouser des dimensions à la fois écologiques, techniques et socio-économiques selon les systèmes de production.

3.2.1. Sur les systèmes pastoraux.

Les systèmes pastoraux ruraux souffrent surtout d'une exploitation anarchique et d'une marginalisation relative dans le processus de développement de leurs espaces respectifs (zones de transhumance et de nomadisme). Ces espaces sont rarement délimités ou reconnus comme tels par le législateur bien que souvent à l'exemple du Delta Central du Niger, des survivances d'une délimitation historique entre les différents espaces de production, soient fortement présentes.

En fait ces espaces sont pratiquement définis en négation avec les autres espaces de production "...est espace pastoral tout espace qui n'est pas cultivé du tout ou tout espace cultivé à certaines périodes de l'année dans le moment où il n'est pas cultivé (vaine pâture) " (1)

Il en résulte une faible attention accordée aux systèmes d'élevage traditionnel par l'Etat et les organismes de développement dont les rares mesures et actions (création de points d'eau, lutte contre les épizooties...) restent fortement limitées par le manque de sécurisation des exploitants et de leurs infrastructures.(2)

(1) D. KINTZ - Le foncier rural au Mali. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement et CCCE, Novembre Avril 1992

(2) Cette attitude vis-à-vis de l'élevage ne correspond ni à la place qu'il occupe dans l'économie nationale, ni à ces conditions "normales" de fonctionnement, encore moins à des conditions optimum d'exploitation.

3.2.2. Sur les systèmes agro-pastoraux

Dans les espaces agro-pastoraux qui sont en fait la majorité des espaces utilisés, la législation et les pratiques administratives accordent une priorité de droit et de fait à l'agriculture sur l'élevage (3).

L'impôt sur le cheptel n'a son équivalent sur aucune autre production rurale et les indemnités suite aux "dégâts d'animaux" excluent de fait toute possibilité de sanction des autres activités sur les parcours et pâturages traditionnels des troupeaux. De ce fait les conflits territoriaux et fonciers entre agriculteurs et éleveurs sont presque toujours tranchés en faveur des agriculteurs sous la forme de "dégâts aux cultures".

Entre les différents sous-systèmes agro-pastoraux, l'agriculture irriguée a reçu le maximum d'attention de la législation et des administrateurs des "Projets" par rapport au sous-système cultures sèches. Souvent en violation de la réglementation foncière en vigueur, des périmètres hydro-agricoles ont été implantés sur d'anciens espaces d'autres activités de production. Des mesures institutionnelles spécifiques ont été prises en vue d'une extension des superficies et d'une intensification des productions (procédures d'expropriation des ayants droit traditionnels, réglementation des attributions, création de services d'encadrement, de crédit et de commercialisation).(4)

Cependant s'il convient de citer comme impact positif une augmentation significative des superficies et des rendements rizières et maraîchers dans les périmètres aménagés, force est aussi de reconnaître la persistance d'effets pervers comme :

- la désorganisation des SPR traditionnels au profit des périmètres aménagés ,

- l'accès aux ressources foncières (au moins dans l'ensemble des grands périmètres) et une certaine appropriation des terres par des non-paysans;

- une accentuation de l'insécurité des exploitants de ces périmètres qui deviennent de simples "attributaires" ; ce qui affecte leur niveau d'investissement dans ce domaine, et compromet la productivité à moyen et long termes.

(3) D Kintz op cit

(4) CILSS/club du SAHEL - Etude sur l'amélioration des cultures irriguées au Mali, décembre 1990

Par contre le sous-système des cultures sèches bien qu'il concerne toutes les Régions du Mali, est par excellence le lieu de superposition et de conflits entre les deux droits (coutumier et moderne). Cette situation est surtout manifeste dans certaines zones :

- les zones de délimitation de périmètres protégés ou aménagés par l'Etat (forêts classées ou protégées, aménagements hydro-agricole), qui sont en fait des formes déguisées d'expropriation au profit de nouveaux acteurs, activités ou causes auxquelles les ayants-droit coutumiers sont généralement exclus ;

- les zones péri-urbaines des grandes villes qui sont d'anciens terroirs villageois "nationalisés" au profit de nouvelles Concessions Rurales, difficilement accessibles aux ruraux;

- ailleurs, le regrecissement des espaces utilisables du fait de la désertification, les pressions démographiques, l'extension anarchique des cultures (vivrières et de rente) et l'affaiblissement des coutumes, menacent les équilibres écologiques, accentuent les conflits et provoquent la stagnation ou la baisse des productivités.

Par ailleurs les liens d'intégration agriculture-élevage sont nombreux et importants économiquement et socialement (fermeture des champs, vaine pâture, rapports agriculteurs-éleveurs, investissement des surplus économiques dégagés). Cependant ils ne pourraient atteindre leurs niveaux optimum si une certaine sécurité foncière n'est pas garantie.

3.2.3. Sur les systèmes agro-sylvo-pastoraux:

Les pressions humaines et animales dans les zones de localisation de ces systèmes de production (le Sud notamment); ont transformé ces lieux en véritable front de colonisation agricole (5). Les impacts de la réglementation foncière sur les sous-systèmes agricoles et pastoraux sont relativement identiques dans l'ensemble des Régions.

Par contre en matière de production forestière , le bilan de la réglementation autoritaire se pose en terme de perturbation culturelle de l'homme rural par rapport aux ressources naturelles.

(5) I. Cissé - les migrations agricoles au Mali : leur importance et la nécessité de leur prise en compte dans les stratégies de développement CIDEF Louvain la Neuve Belgique Juillet 1992

Comme aspects négatifs on notera que la dislocation des pouvoirs coutumiers (organisation de chasseurs, culte du feu, génies des eaux et des bois) a induit de nouvelles règles et comportements de gestion allant dans le sens d'une surexploitation et de la dégradation des ressources halieutiques, fauniques et ligneuses (coupe de bois et autorisation de la pêche à de nouvelles catégorie sociales peu soucieuse de l'équilibre écologique).

Comme aspects positifs, il conviendrait de citer les efforts de formation sur la vraie nature de l'arbre et des forêts. L'arbre n'est plus simplement conçu comme un don de Dieu. Comme les autres ressources naturelles, il se cultive et ne se récolte pas seulement. Par ailleurs certaines dispositions réglementaires ont conduit à la création de massifs classés pour des objectifs multiples (écologiques, économiques, sociaux) Environ 200 forêts classées et réserves de faunes et existent sur le territoire national. Des efforts ont été également porté sur l'utilisation rationnelle du bois (vulgarisation de foyers améliorés) et sur l'intégration de l'arbre dans la vie des populations (boisements collectifs ou privés, accès aux techniques de pépinières rurales...)

En guise de conclusion, on peut remarquer que cette politique foncière, en ne tenant pas compte les possibilités auto-développement des populations et des capacités réelles de leurs structures de production, malgré quelques résultats satisfaisant, a eu incontestablement sur les SPR, des effets pervers considérables (accentuation des pressions humaines et animales sur les ressources naturelles et foncières, leur dégradation, et l'éclatement de véritables conflits agraires) susceptibles de compromettre à terme les actions de développement rural.

4. LES GRANDS AXES D'UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION FONCIÈRE ET DOMANIALE

La situation actuelle de la réglementation foncière et son impact sur les systèmes de production ruraux appelle un premier choix politique entre l'intervention limitée de l'Etat qui reconduirait les grands principes de la politique foncière actuelle mais qui corrigerait tout de même quelques aspects décriés, et l'intervention radicale qui bouleverserait l'ensemble des principes-directeurs en vigueur. Pour différentes raisons, les autorités de la 1ère et de la 2è République avaient choisi un renforcement du rôle de l'Etat dans la gestion des ressources foncières. Cette situation, provoquant chez les populations, des réactions d'attentisme, d'hostilité ou d'ignorance, appelle en fait un changement de cette réglementation, dans le but d'une harmonisation des textes avec le contexte socio-économique, culturel et les tendances d'évolution de nos sociétés plurales.

A cet effet trois scénarios sont aujourd'hui concevables en matière d'agriculture, d'élevage et de gestion des ressources naturelles (6).

Scénario 1 : une reconduction de la législation foncière actuelle avec des adaptations limitées pour tenir compte de la politique de "décentralisation" mise en oeuvre.

Scénario 2 : une reconduction partielle de la législation avec une refonte des codes les plus contestés et une participation des populations dans la gestion des domaines "sensibles".

Scénario 3 : une nouvelle législation foncière fondée sur une véritable décentralisation.

4.1. Premier scénario : les grands principes de la politique foncière (Etat propriétaire des terres, tenure coutumière simplement tolérée et objectif de généralisation de la propriété privée du sol), les modalités d'intervention de l'Etat (centralisation et repression) et de mobilisation des hommes et des ressources (accroissement de la productivité et des échanges) seront confirmés. Par contre ce qui pourra être changé, ce sont les aspects les plus repressifs des Codes (comme les amendes collectives) et une plus grande tolérance à l'égard des droits fonciers coutumiers, en particulier à l'occasion des réquisitions d'immatriculation.

Ces mesures pourraient mettre fin aux abus les plus criants dénoncés par les paysans lors des Etats généraux du monde rural. Cependant la sécurité des exploitants ruraux hors de l'immatriculation et la stimulation à l'investissement pour limiter la dégradation des sols et de l'environnement resteront insuffisantes.

(6) E. Leroy)- Document de travail , avril 1992

4.2. Second scénario : les anciens principes-recteurs pourraient être reformulés. L'Etat reconnaîtrait la tenure foncière comme cadre principale de l'organisation foncière, mais il continuerait à encourager la propriété privée. Il conserverait certaines décisions et mesures de souveraineté ainsi que l'aménagement du territoire, tandis que les populations rurales organisées en village et en communes assureront l'aménagement et la gestion des terroirs.

Dans ces conditions le CDF ne serait appliqué que dans les Communes urbaines et le District de Bamako. Les demandes de concession seront soumises à l'accord des communes rurales. Par ailleurs les autres codes révisés seront maintenus mais de manière transitoire pendant qu'une commission de codification d'un code rural s'occuperait d'une meilleure prise en compte des tenures coutumières, de la complémentarité fonctionnelle des différents systèmes de production et du régime juridique des domaines d'intervention de l'Etat. Cependant les populations seront appelées à gérer elles-mêmes les ressources naturelles et le foncier selon des normes générales et uniformes définies par l'Etat.

Ce scénario, s'il présente l'avantage de corriger les aspects les plus discutables de la politique foncière actuelle, ne répond guère à toutes les exigences d'une véritable décentralisation qui suppose le transfert des responsabilités d'initiative, de conception, de gestion et de contrôle au profit des populations.

4.3. Troisième scénario : il supposera la suspension de l'ancienne législation, le remplacement des anciens principes et un partage fonctionnel et institutionnel des responsabilités entre l'Etat et les collectivités décentralisées.

Dans un nouveau contexte politique de décentralisation véritable, la terre sera considérée comme le patrimoine de tous les maliens qui seraient donc égaux en droits pour l'accès aux ressources, mais à condition de respecter les droits légitimes acquis des populations locales, droit issus d'une longue occupation ou d'un titre régulier.

Dans l'attribution des fonctions, l'Etat sera garant d'une charte nationale de l'approbation foncière et de gestion des ressources naturelles et édictera à travers des réglementations administratives, le régime juridique des aménagements sur fonds publics (périmètre hydro-agricoles, forêts classées et parcs, droit minier...). Pour leur part, les collectivités décentralisées (Régions et Communes rurales et urbaines) auront compétence pour édicter par voie de règlements locaux ou d'arrêtés individuels, des mesures pour l'accès et l'usage des ressources, la conciliation des conflits, la levée de taxes et la gestion de budgets locaux.

Ainsi la mobilisation des hommes et des ressources sera déterminée localement, selon les besoins et valeurs des collectivités et par des organes élus qui selon le cas échéant sanctionnés démocratiquement.