

Points clés

L'approche « ascendante » de l'élaboration d'outils fonciers décrite ici pourrait être adaptée et étendue à d'autres localités du Mali afin de contribuer au succès de la réforme foncière pour les communautés locales et leurs moyens de subsistance.

La formalisation et la documentation des transactions foncières locales peuvent jouer un rôle important dans la prévention des conflits. L'inclusion de toutes les parties prenantes est primordiale, de même que l'intégration des règles de gestion foncière dans des « conventions » négociées au niveau local.

Là où il existe des pressions foncières, des systèmes d'information qui documentent les utilisateurs et les usages fonciers peuvent servir de base aux plans locaux de développement et contribuer à l'atténuation des litiges fonciers.

Les décideurs ont besoin d'être à l'écoute des dynamiques locales en termes de régime foncier et d'y réagir en conséquence. Si une loi n'est pas appropriée au contexte local, elle devrait être révisée.

Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national

Dans le Mali rural, la concurrence pour l'accès aux terres est à l'origine de conflits entre producteurs ruraux, notamment agriculteurs, éleveurs et pêcheurs. Les utilisateurs fonciers et les autorités sont aux prises avec une législation foncière et des pratiques administratives inefficaces et avec des droits coutumiers qui ne se sont pas adaptés à une situation en pleine mutation. La sécurisation des droits fonciers exige des mécanismes publics clairs et transparents pour les transferts fonciers qui soient accessibles à tout le monde sans distinction de sexe ou de statut social. Cette note d'information partage les enseignements tirés d'un projet d'élaboration « d'outils fonciers » dans le sud du Mali en vue de la documentation des transactions foncières et de l'enregistrement des intérêts fonciers multiples existant au niveau local. Elle examine, en particulier, comment un processus participatif pour l'élaboration de ce genre d'outils est tout aussi important que les outils eux-mêmes.

Des conflits fonciers en augmentation

La disponibilité de terres rurales au Mali est en repli, ce qui entraîne une concurrence féroce et parfois violente sur des terres de plus en plus dégradées. Cela précarise la situation de tous les producteurs ruraux mais particulièrement celle des groupes ayant des droits fonciers souvent fragiles (migrants, femmes, jeunes et éleveurs — voir l'encadré 1).

Au fur et à mesure que la population augmente et que la compétition pour l'accès aux terres s'intensifie, les conflits liés au périmètre et aux ressources partagées sont de plus en plus

fréquentes. Les droits transférés aux termes de transactions traditionnelles, telles que des prêts ou des dons, sont de plus en plus remis en cause et les règles de succession sont violées.

La place croissante de l'argent dans les transactions foncières remet en question les procédures traditionnelles de transfert foncier. Les ventes de terres qui étaient jadis rares sont désormais fréquentes. Bien souvent, elles portent sur des terres en jachère ou des champs qui ont déjà été cédés en prêt. Les emprunteurs sont alors déplacés. Les chefs du ménage vendent parfois une partie du domaine familial sans le consentement des autres membres de la famille. Ils peuvent trouver de faux témoins pour

Le processus d'élaboration des outils est aussi important que les outils eux-mêmes

appuyer leurs tractations secrètes portant sur la vente de parcelles collectives. Ce type de transaction prive les membres de la famille (notamment les plus jeunes) de leurs droits

fonciers légitimes et peut menacer les moyens de subsistance des générations futures, notamment si les ressources forestières sont perdues ou détruites. C'est lorsqu'une telle

transaction est découverte et remise en cause que surviennent les problèmes. Il peut même arriver que la même parcelle soit vendue plusieurs fois. Dans un tel contexte, les droits de succession peuvent devenir très contestés.¹

Les régimes fonciers coutumiers n'arrivent pas à s'adapter à ces contextes changeants et les règles traditionnelles ne sont pas nécessairement capables de résoudre les conflits et les questions foncières émergentes.

Il en est de même des dispositions légales et institutionnelles étatiques qui ne traduisent pas la réalité du terrain. Les procédures d'immatriculation sont lentes, onéreuses et lourdes. Les liens entre les institutions chargées de la gestion des terres sont très faibles et, de façon générale la gouvernance foncière est de qualité médiocre.² Les élus locaux ne gèrent pas toujours les questions foncières selon les règles fixées.³ De ce fait, le fossé entre la législation et la façon dont les terres sont réellement gérées sur le terrain s'élargit de jour en jour. Par ailleurs, les services de l'administration foncière, les cours et les tribunaux se situent dans des centres urbains, loin des zones rurales qu'ils sont censés servir. La plupart des populations rurales ne connaissent rien aux règles et procédures officielles.

Les autorités maliennes reconnaissent la fragilité de leur cadre législatif et réglementaire pour l'aménagement et la gestion des terres rurales et une nouvelle loi sur lesdites terres est actuellement à l'étude, en vue d'enrayer les dysfonctionnements constatés. Pour un régime foncier sécurisé et sécurisant, les décideurs doivent appréhender correctement la signification de la sécurité foncière pour les différents groupes de la population (propriétaires et locataires, hommes et femmes,

pasteurs et agriculteurs) et la façon dont les droits de chacun de ces groupes sont affectés par les pressions extérieures et le changement social intérieur.

Élaboration d'outils fonciers inclusifs et souples

Cette note d'information partage les expériences recueillies dans le cadre d'une initiative visant à élaborer et tester des « outils » fonciers dans trois communes de la région de Sikasso dans le sud du Mali par le biais d'une approche participative et véritablement ascendante. L'objectif était de développer une sorte de « boîte à outils » — une panoplie de modèles et d'accords villageois sur la gestion foncière — qui puisse être exploitée en fonction des besoins des différents villages ou différents acteurs locaux. La démarcation physique, voire même la documentation, ne sont pas suffisantes pour générer la confiance dans des régimes fonciers sécurisés. Les gens ont besoin d'un sentiment collectif de sécurité : acquis grâce à l'utilisation d'outils fonciers qui sont acceptés, que la population locale s'est appropriée et qui sont nourris par un processus participatif et inclusif. Sans cela, l'insécurité et l'instabilité en termes d'accès au foncier peuvent connaître une escalade.

Pour que ces innovations fonctionnent, le processus d'élaboration des outils est aussi important que les outils eux-mêmes. L'initiative s'est penchée sur des contextes et sujets épineux et conflictuels en travaillant avec les villageois pour identifier des solutions existantes ou émergentes et pour voir comment les étoffer puis elle a élargi le débat avec les élus et les organismes pertinents du secteur foncier aux niveaux local et national.

La documentation des transactions

De par la tradition, les accords verbaux en matière de transactions foncières sont basés sur la confiance. Mais la confiance s'est érodée et les systèmes de contrepoids érigés au sein des systèmes coutumiers se sont affaiblis. Le manque de preuves écrites des transactions fait que nombre de conflits sont difficiles à résoudre. De nombreux acteurs ruraux estiment qu'une plus grande transparence des transactions foncières locales fondée sur un consensus au sein des familles des parties en présence

engendrerait un plus grand sentiment de sécurité foncière.

À la lumière des leçons de diverses expériences de documentation des transactions, les groupes de discussion ont jugé utile d'opter pour des modèles génériques simples. Mais avant de préparer ce type de modèles, le projet s'est efforcé de consolider la compréhension des différents types de transactions foncières. En d'autres termes, la documentation des transactions foncières doit être fermement ancrée dans un processus qui permet à chacun de se faire entendre dans l'établissement des règles. Après un dialogue poussé au niveau du village, consolidé par des consultations au niveau national et intercommunal, des modèles pour les types de transferts fonciers suivants ont été approuvés : don, prêt, location, mise en gage, métayage et cession. Les règles gouvernant les transferts ont été consacrées dans des « conventions » au niveau des villages.

Pour optimiser la participation locale, le projet a travaillé au niveau du village, plutôt qu'avec des

représentants du village au niveau de la municipalité. Cette approche diffère de certaines autres expériences antérieures avec les « conventions locales » au Mali.

Dans l'élaboration de ces conventions, les gens ont reconnu que des réunions du conseil de famille plus inclusives étaient requises pour les décisions de gestion foncière, et notamment que les femmes de la famille devaient être présentes. Il a été reconnu que la conformité à cette règle en faveur d'une plus grande inclusion devait être démontrée par une documentation de la discussion et de l'identité des participants à la réunion. Le processus de négociation propre au village fait que certaines conventions villageoises ont stipulé que toutes les femmes de la famille devaient être présentes aux réunions du conseil de famille sur les transferts fonciers, alors que d'autres ont décidé que seule l'aînée des femmes devait y assister.

Le projet a ensuite travaillé avec les villageois et les autorités communales en vue d'harmoniser les conventions villageoises sur les règles des

Encadré 1. Insécurité du régime foncier en milieu rural au Mali

En zones rurales, les terres sont gérées selon les règles coutumières qui découlent du droit du premier occupant (la première personne à avoir mis la terre en valeur) ou d'un droit de conquête. Les arrivants qui s'installent dans le village (ou « allochtones ») ont accès aux terres par voie de dons ou de prêts, mais de plus en plus, ils réalisent que leurs droits fonciers sont précaires car les garde-fous traditionnels qui empêchaient jadis les abus ont été érodés. Par ailleurs, un manque d'accords formels et de distinction entre les prêts et dons traditionnels fait qu'il est facile de soustraire les terres à l'emprunteur. Afin d'éviter les conflits, la plupart des prêts sont désormais consentis à court terme.

En général, les pasteurs ont accès aux pâturages et aux points d'eau à travers des négociations, notamment des contrats informels de fumure avec les agriculteurs sédentaires. Les relations entre ces deux groupes d'acteurs sont tantôt de coopération, tantôt de conflit.

Dans plusieurs zones rurales du Mali, la plupart des femmes sont exclues des organes traditionnels de prise de décisions. Elles sont confrontées à une charge de travail très lourde et ont un accès précaire à la terre. Aux termes du droit coutumier, les femmes n'héritent pas des terres — c'est pour empêcher le patrimoine foncier familial de passer entre les mains d'une autre lignée. Les femmes peuvent accéder au foncier par le biais d'accords de prêt à durée indéterminée, mais les terres qu'elles empruntent peuvent leur être soustraites à tout moment.

Enfin, la gestion intra-familiale est aussi confrontée à des dysfonctionnements.

Traditionnellement les terres familiales ou lignagères sont gérées collectivement par le conseil de famille ou de lignage (composé traditionnellement du chef de famille ou de lignage et de leurs frères). Toutefois, ce mécanisme de prise de décision n'est pas toujours respecté. Dans la pratique, le chef de famille ou de lignage peut aliéner les terres sans que les autres membres de la famille en soient informés.

transferts fonciers pour en faire des conventions inter-villageoises, au niveau de la municipalité. La formalisation des transferts fonciers implique inmanquablement l'institutionnalisation de la documentation. Donc, pour faire en sorte que les procédures de transfert foncier restent non seulement transparentes mais aussi inclusives et efficaces, il est capital de veiller à ce que le processus de formalisation demeure accessible à la population en faisant en sorte que les procédures de transfert et la documentation soient situées et gérées au niveau le plus local possible. Aux termes des procédures convenues, les transactions sont approuvées par le chef du village et consignées dans les registres villageois. Le fait d'avoir un engagement au niveau communal suite à la négociation au niveau du village permet de renforcer la participation tout en veillant à ce que les institutions pertinentes soient prises en compte et invitées à participer au processus. La consolidation des conventions villageoises en conventions communales invite aussi les autorités locales à clarifier les règles locales de gestion foncière, à les mettre en œuvre et à s'impliquer dans leur processus de révision, le cas échéant.

Enseignements sur le processus

Dans le contexte du recul des systèmes de contrepoids et de la hausse des tractations secrètes, le débat peut aider les communautés à mieux comprendre les implications des transactions foncières. Une première étape consiste à amorcer un débat local et à forger un consensus sur les règles applicables aux transactions foncières, les outils pour documenter ces transactions et les institutions chargées d'administrer ces outils.

Les éléments procéduraux sont aussi importants que la documentation elle-même. La sécurisation des transferts fonciers peuvent inclure les procédures suivantes :

- Consigner par écrit les procès-verbaux des réunions du conseil de famille
- Émettre un certificat basé sur la réunion du conseil de famille et signé des parties en présence de témoins, pour autorisation par le chef de village
- Enregistrer le transfert dans le registre villageois et communal de façon à ce que la documentation soit conservée

indépendamment des deux parties à la transaction

- Enchâsser les règles qui gouvernent les transactions dans les conventions locales du village, pour donner ainsi un point de référence à la communauté, aux autorités et aux praticiens du droit
- Former des para-juristes pour apporter un soutien aux chefs de village illettrés dans la supervision des transferts fonciers.

Les conventions locales ne sont pas une idée nouvelle mais elles peuvent être abordées d'une manière plus inclusive, plus dynamique et davantage axée sur le régime foncier. Les critiques passées quant à leur validité juridique peuvent être surmontées en adoptant des processus consultatifs et en établissant une reconnaissance institutionnelle. Une représentation large, l'inclusion de tous les groupes et l'obtention d'un sentiment « d'appropriation » sont autant d'éléments cruciaux. La convention au niveau communal, si elle s'appuie sur une mosaïque de conventions villageoises, encourage la prise de conscience et l'appropriation par les autorités communales. Cette approche ascendante fait preuve d'une plus grande représentation et d'une inclusion accrue par rapport aux processus passés. Le temps nous dira si cela permet aussi de promouvoir un plus grand respect des règles.

L'approche par recherche-action adoptée dans ce projet a également donné de nombreuses occasions de consultations, de réflexion, de rétroaction, d'ajustement et de validation. Des outils de communication, tels que les programmes vidéo et radio, ont soutenu ce processus de réflexion.

Mise à l'essai des systèmes d'information foncière

Dans la commune rurale de Kifosso, le projet a également piloté des travaux pour développer un système d'information foncière capable de recueillir et de gérer des informations sur les parcelles, sur leur utilisation, leur périmètre et leurs détenteurs. Le but recherché était de réduire les conflits à propos des domaines et des démarcations, en encourageant une coexistence paisible entre affectation des sols et usagers. L'approche s'est révélée participative et inclusive du début à la fin. Le projet a recueilli des informations auprès des autorités

La législation et les politiques foncières doivent exister pour soutenir la population et non l'inverse

administratives et coutumières et il a organisé des consultations locales, pour ouvrir la voie à un sentiment d'appropriation locale (plus des deux tiers de la population étaient représentés). Des réunions au niveau communal et la signature d'un accord avec les organisations sympathisantes ont généré un

sentiment « d'appropriation » au sein des villages en faveur d'une mobilisation dans l'élaboration du système. L'étape suivante a porté sur une enquête socio-foncière pour documenter l'historique du village et identifier les zones de conflit et leurs sources, les règles applicables et toute autre caractéristique notable. Cela a jeté les bases pour que l'équipe technique (dirigée par le service gouvernemental chargé de la gestion foncière) puisse commencer à documenter les différentes zones du village et les terres agricoles. Les géomètres ont organisé des séances de cartographie et des ateliers de validation avec la population locale pour corriger les erreurs éventuelles ayant été faites. Le processus s'est terminé par un document certifiant l'occupation par un clan ou une famille particulière.

Parmi les éléments de participation et d'inclusion figuraient :

- Aucune « représentation déléguée » aux termes de laquelle les représentants du village participent aux consultations municipales ou de niveau supérieur. Les villages ont la chance de pouvoir se représenter eux-mêmes.
- La participation de toutes les parties prenantes (administration, services techniques, groupes et associations locales, collectivités locales, etc.) aux consultations et aux réunions de validation.
- Des accords de partenariat avec les collectivités locales et le service gouvernemental responsable du levé de terrain (PAFOC).

Conclusion

Cette expérience d'élaboration d'outils fonciers en milieu rural au Mali offre des leçons qui s'adressent à la fois aux praticiens du développement et aux décideurs. Elle s'inspire des pratiques locales émergentes (en matière

de documentation des transferts fonciers) et s'appuie sur des tentatives antérieures de formalisation des règles locales (dans les conventions villageoises). Mais, avant tout, elle montre que le processus d'élaboration des outils est aussi important que les outils eux-mêmes.

Leçons à l'intention des praticiens

- S'impliquer dans les débats sur la question foncière au niveau local. Beaucoup d'organisations hésitent à s'impliquer dans les questions touchant au régime foncier dans le Mali rural mais, si cet engagement est fait intelligemment, le degré d'enthousiasme local envers les débats sur la question est extrêmement élevé. C'est un contexte qui est mûr à souhait pour l'innovation.
- Toutefois, les questions foncières ne devraient pas être traitées séparément des questions ayant trait aux relations de pouvoir et à la dynamique sociale. Une large approche intégrée, qui ne risque pas de réduire les efforts à de simples exercices techniques, est fortement requise.
- Pour analyser des problèmes précis ou les expériences d'un groupe spécifique, il est préférable de partir d'un point de départ qui s'attaque à des questions plus générales, comme le régime foncier et la protection de tous les membres de la communauté. Dans ce processus, les insécurités de certaines catégories particulières deviendront plus claires à l'ensemble du groupe.
- Une participation véritable, par opposition à une « représentation déléguée » au niveau de la commune, est la seule façon de générer une appropriation locale, de considérer les besoins de différents groupes et de renforcer les pratiques locales. Tout déploiement de nouveaux outils doit se dérouler avec une bonne facilitation et une participation active au niveau le plus local possible.
- Faire en sorte que les initiatives intègrent les nouvelles approches dans les institutions existantes pour générer une acceptation institutionnelle et éviter qu'on leur reproche d'enfreindre la loi.

Leçons à l'intention des décideurs

Les outils fonciers mis au point par le projet pourraient être adaptés et étendus à d'autres parties du Mali et adoptés par des organismes d'administration foncière. Cette initiative a mis en lumière plusieurs étapes et points d'entrée

essentiels — il appartient au gouvernement de s'en servir, y compris dans l'élaboration et la mise en œuvre de la nouvelle loi foncière. Nous espérons que ces innovations pourront contribuer à la démocratisation et la décentralisation de la gestion foncière au Mali. Les outils inclusifs appropriés aux contextes locaux émergents et évolutifs contribueront en partie à faire en sorte que les réformes foncières ne soient pas simplement une entreprise technique, mais plutôt un soutien en faveur du développement et des moyens de subsistance en zone rurale. La leçon primordiale est que les décideurs ont besoin d'être à l'écoute des dynamiques locales du régime foncier et d'y réagir en conséquence. La législation et les politiques foncières doivent exister pour soutenir la population et non l'inverse. Si un aspect juridique n'est pas approprié au contexte local, il convient de réviser la loi.

Alfousseyni Diawara, Bougouna Sogoba et Moussa Djire

Alfousseyni Diawara est chercheur et enseignant à la Faculté de droit et de sciences politiques de Bamako au Mali. Bougouna Sogoba est Directeur de l'ONG AMEDD – Association Malienne d'Éveil au Développement Durable. Moussa Djire est professeur de droit à l'Université de Bamako, au Mali.

Cette note d'information fait partie du projet de l'IIED sur la sécurisation des droits fonciers en Afrique de l'Ouest. Parmi les notes d'information associées figurent :

Sécuriser les droits fonciers en Afrique de l'Ouest : une approche ascendante. <http://pubs.iied.org/17216FIIED>

Élaborer des outils fonciers équitables en termes de genre en Afrique de l'Ouest. <http://pubs.iied.org/17215FIIED>

Sécuriser les droits fonciers au Ghana : innovation et aspirations locales. <http://pubs.iied.org/17214FIIED>



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Contact

Emily Polack
emily.polack@iied.org

80-86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél : +44 (0)20 3463 7399
Fax : +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED invite vos réactions et commentaires sur :
@IIED et
www.facebook.com/theiied

Cette publication est basée sur des recherches financées par la Fondation Bill & Melinda Gates. Les résultats et conclusions qu'elle contient sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'avis ou les politiques de la Fondation Bill & Melinda Gates.

Notes

¹ Lavigne Delville, P (2002) Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale: éclairages sur les dynamiques d'innovation institutionnelle. www.mpl.ird.fr/ur095/resultats/Documents%20de%20travail%20UR/7Lavigne.pdf / ² Djiré M. (2006) Improving tenure security for the rural poor. Mali – country case study. FAO. www.fao.org/docrep/010/k0785e/k0785e00.htm / ³ Allassane, BA et Gaye, B (2009) Étude relative à l'analyse des textes législatifs et réglementaires régissant le foncier communal au Mali. PACT-AMBERO