

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 30 • Mars 2020

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Mise en œuvre des réformes, gouvernance en temps de crise et développement : les enjeux du foncier agricole et rural au Mali

Cette note de synthèse reprend les différentes présentations et les échanges qui ont eu lieu lors du séminaire dédié au Mali, organisé à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française (CTFD), les 4 et 5 avril 2019 dans les locaux de l'Agence française de développement (AFD) à Paris. Ces deux jours ont rassemblé une cinquantaine de participants venus du Mali et de France : des membres d'organisations de la société civile, des représentants d'organisations paysannes, des représentants de l'Office du Niger et du ministère de l'Agriculture du Mali, ainsi que des chercheurs, experts fonciers, opérateurs de projets et des membres du CTFD et des agents de l'AFD en France.

Les discussions se sont structurées autour de trois grandes sessions portant sur les enjeux actuels du foncier rural au Mali.

> LES ENJEUX MULTIDIMENSIONNELS DU FONCIER RURAL ET AGRICOLE AU MALI

Le Mali est un pays à vocation agropastorale où se conjuguent avec une acuité particulière les nombreux défis fonciers qui se posent en Afrique de l'Ouest. Fortement soumise aux aléas climatiques, l'agriculture familiale reste la principale source d'emploi et de revenus pour la population, et le pilier de la sécurité alimentaire du pays. Dans ce contexte, les Organisations de la société civile (OSC) et les Organisations de producteurs (OP) maliennes ont fait des acquisitions foncières à grande échelle un objet d'interpellation. L'actualité du monde rural et agricole malien est aussi caractérisée par l'intensification des conflits multidimensionnels, agropastoraux mais aussi intrafamiliaux et intercommunautaires.

Le pays est structuré en cinq grandes zones hydro-climatiques et plusieurs zones socio-foncieres peuvent être caractérisées, qui ne recoupent pas ou que partiellement ce zonage climatique.

Dans ce contexte, gestion locale du foncier, reconnaissance de la pluralité des droits et des usages, sécurisation foncière et soutenabilité des modèles agricoles sont autant de thèmes auxquels le cadre législatif a tenté d'apporter des réponses, d'abord en 2006 avec la Loi d'orientation agricole (LOA) puis en 2017 avec l'adoption de la Loi foncière agricole (LFA).

Après un mot d'ouverture du séminaire par Christian Fusillier (responsable de la division Agriculture, développement rural et biodiversité de l'AFD)

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le **Comité technique « Foncier et développement »** est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

rappelant que la gouvernance foncière est la clé du développement.

La première session, modérée par **Mamadou Goïta** (expert foncier à l'Irpad¹, Mali) et **Amel Benkahla** (experte foncier au Gret, Secrétariat CTFD) a porté sur l'**état d'avancement de la Loi foncière agricole**. Les intervenants – **Salim Cissé** (secrétaire permanent de la Loi d'orientation agricole au ministère de l'Agriculture), **Daouda Diarra** (expert foncier au CAfpra), **Ibrahima Coulibaly** (président de la Cnop²) et **Tata Touré** (coordinatrice de l'ONG Organisation pour un développement intégré au Sahel) – sont revenus sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Loi foncière agricole adoptée en 2017.

La deuxième session modérée par **Aurélie Chevillon** (experte foncier) portait sur l'**audit foncier réalisé dans la zone de l'Office du Niger** où les panelistes – **Yacouba Coulibaly** (expert foncier et président de l'ONG Nyeta conseils), **Hamidou Magassa** (expert foncier), **Mamadou M'Baré Coulibaly** (directeur général de l'Office du Niger), **Hamadoun Sidibé** (directeur de l'Aménagement et de la gestion du foncier à l'Office du Niger) et **Faliry Boly** (président du Sexagon³) – ont pu échanger et débattre avec la salle des résultats de cet audit et des enseignements et perspectives qu'il ouvre.

Enfin, la troisième session était dédiée aux **enjeux du foncier agropastoral dans le Centre du Mali et à ses liens avec les conflits violents** qui font l'actualité du pays. Animée par **Charline Rangé** (experte foncier au Gret, Secrétariat CTFD), cette session a rassemblé **Boubacar Ba** (juriste au Centre d'analyse sur la gouvernance et la sécurité au Sahel et à l'ONG Éveil/Walde Pinall), **Siaka Dembélé** (président du Conseil régional de Ségou), **Ousmane Barke Diallo** (président de l'AOPP⁴ de la région de Mopti) et **Hamidou Magassa** (expert foncier) qui ont pu partager leurs analyses sur ces conflits.

Ces deux journées ont été clôturées par l'intervention de **Ousmane Sy**, Grand Témoin et ancien ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales puis de la Décentralisation au Mali, qui a partagé son expérience et remis en perspective les questions foncières analysées durant ces deux jours avec les enjeux de développement des territoires ruraux, de décentralisation et de construction de l'État au Mali.

-
1. Institut de recherche et de promotion des alternatives en développement.
 2. Coordination nationale des organisations paysannes.
 3. Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger.
 4. Association des organisations professionnelles paysannes.

Journées de réflexion du Comité sur le Mali à Paris, 2019 © Charlotte Ravaux



> ÉTAT D'AVANCEMENT ET DÉBATS CONTEMPORAINS SUR LA LOI FONCIÈRE AGRICOLE AU MALI

Un processus d'élaboration de la LFA inclusif et innovant

La Loi foncière agricole au Mali a été élaborée selon une approche méthodologique innovante avec un résultat ambitieux quant à son contenu. Les conditions de son application posent néanmoins aujourd'hui question.

La Loi, adoptée en avril 2017, est l'aboutissement d'un long processus d'élaboration qui a duré 10 ans. Elle est le **fruit d'une forte mobilisation de la société civile et d'un important processus de concertations locales engagé par les autorités maliennes**, processus qui a démarré en 2009 avec les États généraux du foncier. Cette loi approfondit la LOA de 2006, précise la Politique foncière rurale de 2014 et y apporte des avancées majeures puisqu'elle assoit la **reconnaissance des droits**

coutumiers individuels et collectifs, et la gestion locale du foncier.

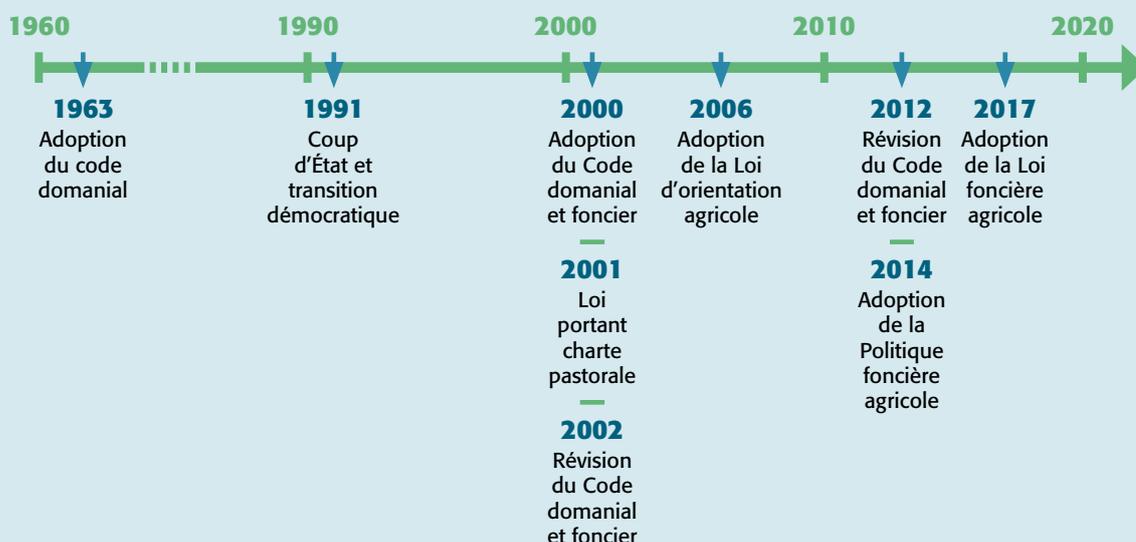
Les panélistes ont ainsi salué la rupture avec la méthodologie classique d'élaboration des lois. Le processus d'élaboration de la LFA a été porté par un comité de pilotage⁵ qui a réalisé une première feuille de route basée sur la réalité de la mise en œuvre des dispositions foncières de la Loi d'orientation agricole. Cette feuille de route a ensuite été validée lors d'ateliers multi-acteurs (acteurs étatiques, OPA, etc.). Elle prévoyait une élaboration de la LFA en trois temps avec une première phase préparatoire durant laquelle ont été organisés des cadres de concertation au niveau local, à l'échelle du village, de la commune et de la région, selon une approche ascendante. L'effort de décentralisation des débats est à souligner et constitue une approche novatrice dans le contexte malien.

5. Ce comité de pilotage a bénéficié de l'appui du HubRural, Plateforme d'appui aux acteurs du développement rural en Afrique de l'Ouest et du Centre regroupant des experts des politiques foncières basé à Dakar au Sénégal.

Repères légaux et temporels sur le processus de réforme foncière au Mali

Deux processus se sont déroulés en parallèle sur la réforme du foncier : le processus d'élaboration de la **Loi foncière agricole** (LFA) d'une part, animé par un Comité de pilotage tripartite (administration, société civile, recherche) porté par le ministère de l'Agriculture afin de préciser la Politique foncière agricole (PFA) adoptée en

2014, et qui s'est traduit par une promulgation en 2017, au terme de huit ans de travaux. Et la **Réforme domaniale et foncière** d'autre part, initiée en 2016, portée par le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières afin de poursuivre la révision du Code domanial et foncier (CDF).



L'élaboration a été facilitée par un **portage politique fort et une grande implication des Organisations professionnelles agricoles (OPA)** qui sont apparues comme les véritables chevilles ouvrières de cette loi, en soutenant un mémorandum paysan qui demandait une meilleure sécurisation des paysans. Malgré les pressions exercées par certains bailleurs, en faveur de l'ouverture des marchés fonciers et de la privatisation des terres notamment, l'alliance entre les OPA et certains parlementaires a permis de relayer jusqu'aux hautes sphères de l'administration la parole paysanne fondée sur une conception de la terre allant au-delà des simples considérations économiques pour embrasser ses dimensions culturelles et identitaires. En somme, la parole et la confiance qui ont été données aux OPA et aux experts nationaux ont permis d'aboutir à un texte perçu comme légitime par beaucoup.

Si cette méthodologie a été saluée pour son aspect collégial, le parcours d'élaboration a été compliqué et les OPA et paysans n'ont eu de cesse de devoir faire entendre leur voix pour intégrer certains amendements, notamment sur les droits des communautés, au fil des étapes de validation et ratification de la loi. L'avant-projet de loi qui avait été réduit à une quarantaine d'articles en commission parlementaire en contient finalement plus de cinquante. Plusieurs articles ont été réintégrés à la demande de certains parlementaires alertés par les OPA et les OSC.

Une Loi foncière agricole ambitieuse à l'épreuve de la mise en œuvre

Promulguée en avril 2017, la Loi foncière agricole comporte des innovations importantes dans son contenu. Elle reconnaît notamment la prévalence des droits coutumiers et la gestion locale du foncier. Elle assoit la **reconnaissance des droits fonciers coutumiers collectifs** des familles et communautés villageoises et prévoit en ce sens qu'une « cartographie des us et coutumes » soit réalisée à l'échelle de chaque territoire. La loi instaure un système de gestion locale du foncier avec la création des **commissions agricoles et foncières aux échelles communale et villageoise**. Elle prévoit des dispositions pour donner une valeur juridique à la résolution des conflits par les commissions foncières. Les règles locales et les droits d'accès aux ressources naturelles sont garantis par des conventions locales. Enfin, l'usage de **15 % du domaine foncier agricole est réservé aux groupes dits « vulnérables »**, les femmes et les jeunes.

De nombreuses **incertitudes financières, institutionnelles et socio-politiques** pèsent sur l'application effective de la loi et sa pérennité. La mise en œuvre de la LFA implique en effet l'installation sur l'ensemble du territoire national des commissions



Discussions entre bergers peuls dans le delta intérieur du Niger © Amel Benkahla

agricoles et foncières (Cofos) et de l'Observatoire national du foncier (Onaf). Un plan d'action national a été préparé pour mobiliser les ressources de l'État et les ressources des bailleurs de fonds mais celles-ci restent en deçà des besoins. Les premières expériences demeurent timides et se limitent à quelques opérations pilotes sur le territoire malien. Ces dernières ont mis en évidence les problèmes de composition et de représentativité au sein des Cofos et de mise en œuvre à deux vitesses de la LFA, exacerbant le sentiment de frustration des personnes.

Les opérations pilotes posent en effet question au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi : toutes les populations ne bénéficient pas de l'application de la réforme foncière rurale de la même manière. La pérennisation de la réforme se pose également sous l'angle financier. Les fonds publiés alloués par l'État malien à la mise en œuvre de la réforme sont toujours insuffisants, notamment pour le fonctionnement des commissions foncières villageoises et communales aujourd'hui et à l'avenir. Le recours au financement des bailleurs de fonds internationaux en plus d'être insuffisant, pose la question de la souveraineté nationale.

Enfin, les enjeux portent aussi sur l'information et la formation, à travers notamment la dissémination de la loi en langues locales. De gros efforts ont été réalisés dans ce sens : des fiches ont été traduites et des programmes ont été diffusés sur les radios du pays pour accompagner la mise en œuvre de la loi.

Les débats actuels autour de la loi

Trois ans après la promulgation de la loi, de nombreux débats persistent et témoignent du **besoin de réinstaurer des espaces de dialogue entre acteurs, notamment entre les OP et le gouvernement**. Bien que la méthodologie d'élaboration ait été largement saluée, le manque de dialogue contradictoire avec le Conseil supérieur de l'agriculture a été largement évoqué durant ce séminaire. Le Conseil supérieur, qui constituait auparavant un espace privilégié d'échanges, ne joue plus aujourd'hui cette fonction de médiation.

De nombreuses critiques et débats ont également porté sur les commissions foncières. Les commissions cumulent des **problèmes de représentativité** – qui en sont les membres et comment sont-ils choisis ? – et d'échelle territoriale en raison de la délimitation floue des unités administratives. De plus, les échelles villageoise et communale semblent peu adaptées au contexte du Sahel et notamment de la mobilité pastorale. Cela rejoint la question de l'**intégration des enjeux pastoraux dans les outils de gestion locale du foncier**, ainsi que la question de l'opérationnalisation et la légitimité des règles négociées à l'échelle locale face aux enjeux de mobilité (voir ci-dessous).

Aussi, afin d'être au plus proche des réalités socio-foncières, la loi prévoit **une « cartographie des us et coutumes »** pour identifier précisément les pratiques coutumières et mieux régler les conflits fonciers. Cette cartographie, qui n'a à ce jour pas été réalisée, soulève des questions d'ordre à la fois méthodologique et sociétal, notamment sur la conciliation entre la reconnaissance des « us et coutumes » et l'égalité des citoyens devant la loi. La loi réserve par ailleurs un quota de 15 % des parcelles aux femmes et aux jeunes : élément de sécurisation des droits fonciers de ces deux catégories pour certains, cette mesure procède pour d'autres d'une méconnaissance des relations intra-familiales et risque de mettre à mal la fonction de protection sociale de la famille. Au-delà de ces éléments qui nourrissent actuellement le débat, l'enjeu porte aussi, et peut-être avant tout, sur **l'accès des femmes et des jeunes aux instances de décision et de gouvernance foncière** dont ils sont encore largement exclus.

Enfin, la multiplication des conflits violents dans le pays oblige à s'interroger sur la possibilité d'appliquer une loi qui a été formulée dans un contexte sécuritaire plus favorable qu'il ne l'est aujourd'hui. En effet, le système actuel est en pleine mutation, le pays est fractionné, les conflits – notamment fonciers – s'intensifient et l'État a de plus en plus de difficultés à assumer ses fonctions régaliennes.

> LA SÉCURISATION DES DROITS SUR LE FONCIER IRRIGUÉ : L'AUDIT FONCIER DE L'OFFICE DU NIGER

La zone de l'Office du Niger constitue une enclave juridique dans le territoire malien, la gestion des terres en étant régie par un décret spécifique, auquel la Loi foncière agricole n'a pas apporté de modifications.

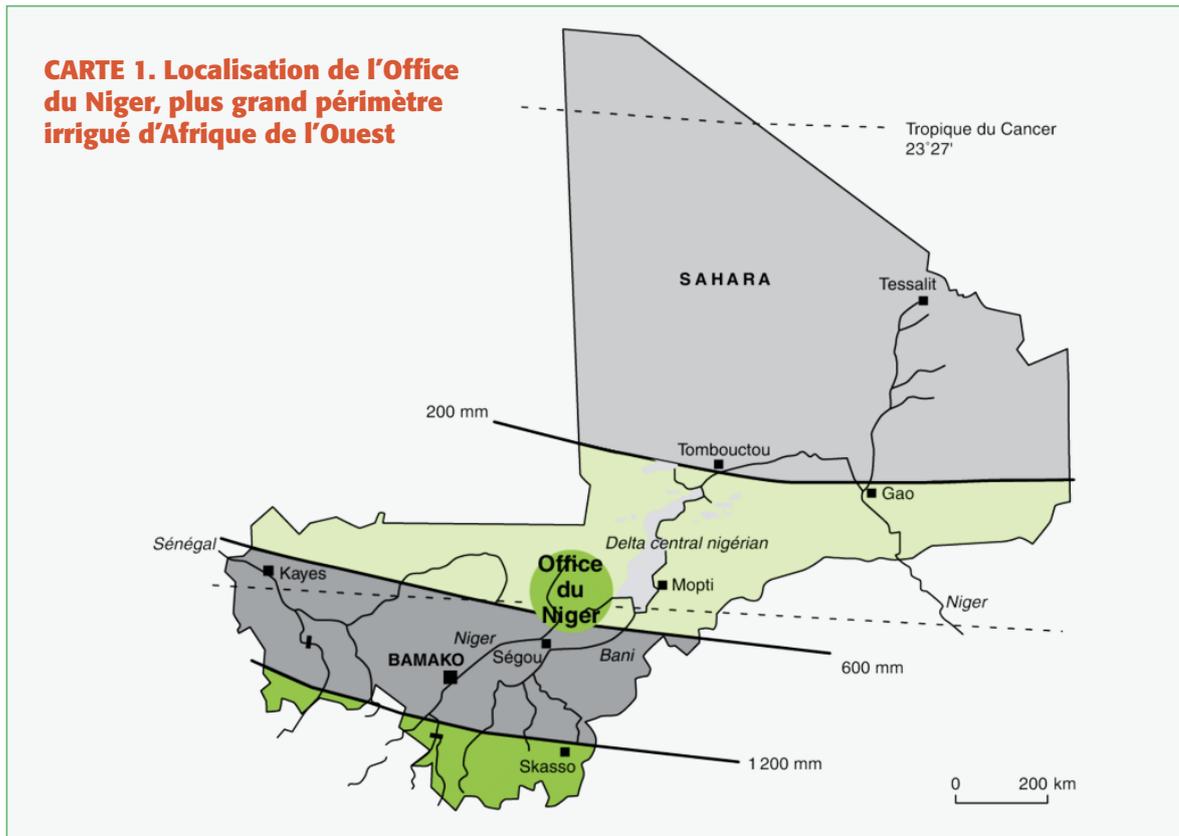
Pour autant, les exploitants agricoles familiaux qui exploitent ces terres restent peu sécurisés dans leur accès au foncier. Détenteurs de contrats précaires, ou d'accès aux terres *via* des modes de faire-valoir indirect non reconnus officiellement, certains d'entre eux se retrouvent victimes d'évictions. Réalisé en 2019, l'audit foncier de la zone Office du Niger a permis de tirer de nouveaux enseignements et d'ouvrir de nouvelles perspectives sur la question de la sécurisation des droits d'usage sur le foncier irrigué. Cette étude a permis de réaliser une analyse approfondie de l'organisation et du **fonctionnement du système de gestion du foncier et de l'attribution des terres** à l'Office du Niger, et de produire des recommandations, en s'intéressant tout particulièrement :

- aux procédures foncières d'attribution, d'éviction, litiges, etc. ;
- à la fiabilité du registre foncier ;
- à la connaissance du parcellaire ;
- au fonctionnement des comités paritaires de gestion des terres.

L'Office du Niger a été créé en 1932 pour développer le Delta central du fleuve Niger, avec pour objectif initial de cultiver du coton pour la métropole française, puis essentiellement du riz pour le Mali indépendant. Constitué d'environ 1 900 000 hectares aménageables répartis sur huit systèmes hydrauliques dont 122 000 hectares sont aménagés, il est le plus grand périmètre irrigué de l'Afrique de l'Ouest.

La gestion des terres est régie par décret et s'agissant d'un contrat de concession de service public, la maîtrise d'ouvrage est déléguée à l'Office pour les études et le contrôle des travaux ; l'entretien des infrastructures primaires ; la gérance des terres ; le conseil rural et l'assistance aux exploitants des terres aménagées en approvisionnement en intrants et matériels agricoles.

CARTE 1. Localisation de l'Office du Niger, plus grand périmètre irrigué d'Afrique de l'Ouest



Source : Coulibaly Yacouba, Bélières Jean-François et Koné Yénizié (2006), Les exploitations agricoles familiales du périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali : évolutions et perspectives, <http://dx.doi.org/10.1684/agr.2006.0024>

Mandatée⁶ par l'Office du Niger, cette étude analyse les pratiques foncières au niveau des périmètres aménagés et des installations agricoles communautaires de l'Office du Niger.

Défaillance du système d'information et crise de confiance

L'Office du Niger (ON) dispose d'un décret de gérance pour l'attribution du foncier dans la zone Office. C'est la seule société d'aménagement et de gestion d'irrigation d'Afrique de l'Ouest qui dispose de cette prérogative. Les attributions foncières et la redevance sur l'accès à l'eau constituent la principale source de recettes de l'Office. L'ON éprouve des difficultés à mettre en œuvre son mandat, qui tiennent tant à la gestion de l'information foncière qu'aux procédures d'attribution des parcelles.

Le système d'information présente plusieurs faiblesses qui empêchent d'avoir une vision complète de l'assiette foncière de chaque exploitant et de

6. L'étude a été réalisée sur financement de la KFW, la banque allemande de développement et de la coopération canadienne, par les cabinets Géofit et Nyeta conseils. 750 personnes ont été enquêtées et trois missions de 15 jours d'analyse des bases de données et outils de gestion associés ont été réalisées. Des sessions de présentations des résultats ont également été faites et les recommandations élaborées après l'organisation de six ateliers de co-construction.

faire le lien entre un exploitant et une parcelle. Les données cartographiques restent incomplètes et les documents ne sont pas archivés électroniquement. Des outils existent, notamment des bases de données de qualité, mais la fréquence et la fiabilité du renseignement des informations est insuffisante. Les principales difficultés sont d'ordre humain : manque de personnel formé « aux métiers du foncier » et à l'utilisation des outils dédiés à cette mission dans les zones, lien trop ténu entre les agents dans les zones et le siège, turn-over des équipes. Dans ces conditions, **il est impossible de constituer un registre foncier officiel présentant une situation actualisée et consolidée des superficies**, d'exploiter de manière fiable les données foncières et de retracer de façon exhaustive l'historique des droits et des attributions réelles sur une parcelle.

Les procédures d'attribution foncière présentent elles aussi certains écueils. Elles existent et sont *a minima* partagées par les agents mais ne sont pas toujours complètes et formalisées. Le décret national de gérance de 2014 et son arrêté, par exemple, n'ont pas été transcrits dans les procédures opérationnelles de l'ON. Au-delà, **les procédures apparaissent en décalage avec la réalité des usages dans la zone Office du Niger et obsolètes dans un contexte de forte pression foncière.**

Ces défaillances multiples entraînent une crise de confiance, surtout perceptible dans les comités paritaires de gestion des terres⁷ des périmètres aménagés. Elles génèrent un sentiment d'insécurité foncière. 85 % des enquêtés affirment ainsi ne pas savoir comment sont prises les décisions d'attribution, tandis que le non-paiement de la redevance eau est perçu comme un facteur majeur d'éviction.

Les dynamiques foncières et enjeux de sécurisation au sein de l'Office du Niger

L'ON fait face à une forte pression foncière, alimentée par l'arrivée de populations venant du nord du pays et l'installation d'éleveurs cherchant à développer une activité agricole. Le taux d'aménagement ne suit pas l'augmentation du nombre de demandes : seules 30 % des demandes d'installation ont été satisfaites sur les trois dernières années. L'ON répond à cette pression par la **micro-parcellisation** (découpage des parcelles et octroi de parcelles de faible superficie).

En 2018, 80 % des parcelles étaient inférieures à 2 ha pour une taille moyenne des parcelles 1,3 ha, bien en deçà du seuil de viabilité estimé à 3 ha pour tenir compte du paiement des taxes et redevances. Avec l'attribution de parcelles⁸ d'une taille inférieure au seuil de viabilité s'engage un cercle vicieux : les exploitations disposent de parcelles ne leur permettant pas de générer suffisamment de revenus pour faire vivre leur famille et payer les redevances. Or les règles de l'ON conditionnent le droit octroyé sur la parcelle au paiement de la redevance. On observe ainsi un processus d'éviction lié au non-paiement de la redevance en eau. Le taux d'évictions est plus élevé chez les petits exploitants (en 2018, ils représentaient 68 % des personnes concernées, sur des parcelles inférieures ou égales à 1 hectare). Face à cette situation, les

exploitants agricoles en incapacité de payer la redevance tendent à céder leurs parcelles en faire-valoir indirect, à les louer ou à vendre leurs droits d'usage. En 2018, **plus d'un tiers des exploitants avaient donné leurs terres en location pour payer la redevance en eau ou parce qu'ils n'arrivaient pas à la mettre en valeur**. Ces pratiques s'inscrivent dans une stratégie de conservation du capital foncier pour les cédants et dans la volonté des preneurs d'agrandir leurs parcelles. Les cessions marchandes étant interdites par les règles, ces pratiques placent les exploitants en situation d'illégalité.

Les évictions sont aujourd'hui les **facteurs principaux de précarité chronique** des exploitants. Elles posent aussi de nombreux problèmes à l'Office du Niger : image dégradée de l'institution, perte financière liée à la mobilisation des agents pour réaliser les évictions, alimentation de la spéculation foncière dans la zone Office. L'Office du Niger fait aussi face à des problèmes de gouvernance illustrés notamment par les nombreux contournements des règles. Des exploitants non-résidents, qualifiés parfois de « grands privés », accèdent à des parcelles de manière opportuniste, puis les louent pour les mettre en valeur. Des avancées dans ce domaine sont néanmoins à relever : rôle plus important donné aux producteurs, notamment grâce à l'existence du syndicat Sexagon, plus grande implication des OP dans les comités de gestion, système d'élection plus démocratique et meilleure circulation de l'information.

Recommandations formulées pour sécuriser les droits sur le foncier irrigué

Ayant pointé les difficultés et dysfonctionnements de l'Office du Niger, l'audit en a également fait ressortir ses forces : très bonne connaissance du terrain et des acteurs, bonne perception des enjeux liés à la gestion du foncier, qualité de la relation avec les partenaires techniques et financiers et enfin une réelle volonté d'aller de l'avant.

Trois principales recommandations sont ressorties de cet audit :

- **Adapter l'organisation et les outils pour répondre aux enjeux fonciers actuels.** Il s'agit de faire plus que de la gestion au fil de l'eau des demandes d'attribution et de gestion des évictions. Un système d'information et de gestion foncière doit être mis en place, en partant de la réalité des droits sur les parcelles et en renforçant la transparence des procédures et règles d'attribution. Un registre foncier, qui repartirait des données existantes, doit être mis en place. Enfin, un service dédié au foncier dans les sept zones du l'Office du Niger permettrait de rapprocher la gestion foncière au plus proche du terrain.

7. Les Comités paritaires de gestion des terres (CPGT) sont composés des membres élus représentant les exploitants et des membres représentant l'ON désignés par le PDG. Ils sont chargés de recevoir et examiner les dossiers relatifs aux demandes d'attribution, de réallocation des terres de culture ou d'habitation déposées auprès de l'ON ou des autorités villageoises, d'examiner les propositions d'évictions, de recevoir les réclamations présentées par les exploitants contre l'ON et d'assurer la médiation entre l'ON et les exploitations pour tous différends. Les CPGT soumettent des propositions au PDG mais ont une compétence décisionnelle pour les questions d'attribution de parcelles pour les nouvelles installations (sauf baux emphytéotiques et ordinaires), de réajustements de superficie d'exploitation, de radiation des exploitants suite à des décès ou séparations, et de changement d'exploitants ayant appartenu à une même famille.

8. Les critères dit « d'attribution » prennent en compte la population totale (1 ha/3 personnes à nourrir), le nombre de travailleurs homme et femme (1 ha/TH ou TF) et le nombre d'attelages (3 ha/attelage) afin d'évaluer la superficie à attribuer pour chaque exploitant.

- **Lutter contre la tendance à la micro parcelisation des terres.** Les études réalisées ont montré qu'en deçà de 3 hectares, les parcelles ne sont pas viables pour une famille. Pour enrayer la tendance à la réduction de la taille des parcelles, une stratégie de gestion du parcellaire opposable aux tiers (État, partenaires techniques et financiers, mais aussi paysans demandeurs de terres) devrait être développée pour définir une surface minimum viable, réaliser des opérations de regroupement du parcellaire d'un même exploitant et associer systématiquement des opérations de regroupement et remembrement lors de nouveaux aménagements.
- **Améliorer la sécurisation des droits des exploitants.** Un diagnostic fin des causes d'évictions est nécessaire pour analyser les profils des évincés et les mécanismes intra-communautaires de solidarité et aider l'Office à coconstruire des objectifs clairs dans ce domaine avec les exploitants. La réalisation d'une étude fine de la tenure foncière, mettant en exergue les pratiques informelles et illégales de location, sous location ou métayage, aiderait à identifier les amendements nécessaires au cadre légal actuel.

Les débats de la journée ont mis en avant la nécessité pour l'Office du Niger d'insuffler une nouvelle dynamique de gestion foncière, caractérisée par plus de transparence dans les procédures d'attributions, un modèle de gouvernance renouvelé permettant de rapprocher la décision des usagers, et une consolidation de l'**information foncière** et de sa publicité. Cela suppose un dialogue ouvert sur le décret de gérance et sur le modèle économique et financier de l'Office du Niger. La croissance des évictions pose également la question de la **pérennité des modèles agricoles, gourmands en eau**, qui sont développés dans la zone et à réfléchir aux systèmes d'irrigation alternatifs qui pourraient être développés.

Enfin, les analyses amènent à s'interroger sur les **modes de financement de l'Office du Niger**, aujourd'hui déficitaire. Le modèle économique fondé sur la rente d'une partie de la redevance sur l'eau et sur les attributions foncières a montré ses limites dans le contexte actuel. D'autres sources de financement pourraient être envisagées, telle que la possible orientation d'une partie des revenus générés par l'exploitation minière vers l'agriculture : 40 % de ces revenus couvrirait pendant cinq ans les besoins de la zone et enrayerait les problèmes résultant des financements par projets (variabilité des tailles de parcelles par exemple).

Transhumance dans le delta intérieur du Niger au Mali © Amel Benkahla



> CONFLITS VIOLENTS ET ENJEUX DU FONCIER AGROPASTORAL DANS LE CENTRE DU MALI

Le Centre du Mali, formé du delta intérieur du Niger et des plaines sableuses (*seeno*) qui l'entourent, est devenu l'épicentre des violences au Sahel. Derrière le vocable médiatisé de « djihadisme armé » se cachent des violences de différentes natures, allant du vol de bétail et du banditisme au conflit communautaire. La religion apparaît plus comme un registre d'expression, voire un simple habillage, d'une contestation des ordres socio-politiques locaux et de l'action de l'État perçus comme injustes. La dimension foncière de cette contestation est évidente et met en exergue l'enchevêtrement des dimensions productives, économiques, politiques, territoriales et identitaires des dynamiques du foncier agropastoral dans la région.

L'organisation agropastorale et socio-foncière du système deltaïque

● La fragilisation du pastoralisme par les politiques agricoles

La mobilité pastorale, qui relie les plaines inondées du delta intérieur du Niger et les plaines de *seeno*, est au cœur du fonctionnement du système deltaïque. Principal mode de vie des éleveurs peuls de la région, **le pastoralisme a été fragilisé par les politiques et projets assimilant sécurité alimentaire, développement et production agricole** (grands aménagements hydro-agricoles dans les plaines inondées du delta, multiplication des forages agricoles dans les plaines exondées). Les

éleveurs, délaissés des politiques publiques, ont été durement éprouvés par les sécheresses des années 1970-1980. Facilité par l'appauvrissement des éleveurs et les dissensions internes aux sociétés peules, le mouvement de colonisation agricole des plaines sableuses depuis le plateau dogon s'est accéléré à partir de cette période. Il s'est accompagné d'une disparition des anciennes complémentarités professionnelles, les agriculteurs acquérant leur propre bétail. **L'usage pastoral et l'emprise territoriale des Peuls sur les plaines sableuses ont ainsi progressivement cédé le pas à de gros villages agricoles** et à des hameaux peuls désormais dépendants des premiers pour l'accès à l'eau.

Du fait d'une quasi-absence de prise en compte de l'élevage dans les politiques publiques, les éleveurs ont été amenés « à se passer de l'État ».

● La structuration de l'organisation socio-foncière par l'empire peul du Macina

L'organisation socio-foncière de la région porte encore les marques de l'empire peul théocratique du Macina (la « Diina ») fondé en 1818. Ce dernier prit le pouvoir sur les clans peuls païens et contraignit les populations dogon à se replier sur les hauteurs. En instituant des unités territoriales cohérentes, les *leyde*, l'empire du Macina a instauré un « pouvoir sur les hommes » englobant les maîtrises sur les ressources (terres, pâturages, eau), relevant chacune de lignages différents, et apte à jouer un rôle d'arbitre dans les conflits fonciers. Il a **organisé et codifié l'accès aux ressources selon un système complexe de prééminences et de règles**, instituant une différenciation entre lignages « propriétaires » et lignages non propriétaires (détenteurs de droits

Troupeau dans le delta intérieur du Niger au Mali © Amel Benkahla



d'exploitation et de gestion délégués) et entre autochtones et étrangers (les éleveurs peuls des *seeno* notamment) dont l'accès aux ressources du delta était conditionné au paiement d'un tribut.

- **La multiplication des conflits pour le contrôle des ressources naturelles avec la décentralisation**

L'organisation socio-foncière du delta est restée relativement stable jusqu'aux indépendances, moment à partir duquel le pouvoir de l'administration, jouant un rôle englobant similaire aux pouvoirs impériaux antérieurs, a été concurrencé par le pouvoir politique devenu un enjeu pour les lignages du delta. **Depuis, le delta est le théâtre de conflits permanents entre et au sein des lignages pour le contrôle des ressources.** En retirant les maîtrises foncières aux lignages ennemis pour les redistribuer à leurs clients, les pouvoirs impériaux et coloniaux ont multiplié les revendications foncières, chaque groupe en conflit pouvant se référer à un moment différent de l'histoire. **Les tributs versés par les usagers « étrangers » sont devenus de véritables rentes de situation creusant les inégalités de dotations en bétail entre les familles peules.**

Cette situation de lutte pour le contrôle des ressources a ensuite été transférée sur le terrain de la décentralisation avec des luttes pour le pouvoir communal entre familles propriétaires et non propriétaires et avec les familles détentrices du pouvoir précolonial. Le prélèvement de taxes communales n'a pas mis fin aux taxes « officieuses » des lignages propriétaires, aggravant **le sentiment que l'argent prélevé ne servait pas à l'amélioration de la situation des pasteurs.** Dans les plaines exondées, la délimitation des communes et le choix des chefs-lieux ont renforcé les maîtrises territoriales des cultivateurs au détriment des pasteurs.

Les violences armées comme contestation des ordres socio-fonciers locaux et de l'action de l'État

- **Dans le delta, une révolte contre les pratiques locales rentières et l'État perçu comme « anti-pastoral »**

Dans le delta, **les groupes se revendiquant du djihadisme armé ont pris le contrôle des territoires et des ressources.** Au motif que tous les musulmans sont égaux devant Dieu, **ils ont mis fin aux relations inégales entre lignages propriétaires et non propriétaires et entre autochtones et étrangers** (prééminences définissant l'ordre d'entrée dans le delta des troupeaux des différents lignages, prélèvement de taxes pour l'accès aux pâturages). Les conflits jusqu'alors récurrents pour l'accès et le contrôle des pâturages se sont tus. Ces groupes sont principa-

lement composés d'éleveurs des plaines sableuses ayant le statut d'étrangers dans le delta et des classes sociales défavorisées au sein de la société peule. Ils sont plus ou moins structurés au sein de la Katiba Macina d'Hamadou Kouffa qui, tout en revendiquant l'héritage historique de l'empire théocratique du Macina, incrimine les élites politico-religieuses qui en descendent, les accusant de tirer profit de tributs injustes et d'être les supplétifs d'un État malien contre lequel les musulmans sont appelés à se révolter. **Cet appel à l'insurrection résonne d'autant mieux parmi les populations pastorales que celles-ci estiment avoir été lésées par des décennies de politiques agricoles et foncières perçues comme « anti-pastorales ».**

- **Dans les plaines exondées, dérive identitaire et conflit communautaire sur fond d'absence de l'État**

Face à un État absent incapable de réguler la violence, l'activation de groupes d'auto-défense à partir de fin 2016 a constitué un moyen de se défendre. L'assimilation des Peuls aux « djihadistes », entretenue par les comportements des forces armées, a favorisé **la communautarisation de la violence sur fond de résurgence des anciens antagonismes entre les groupes pour le contrôle de l'espace.**

Au gré des cycles de représailles, les groupes d'auto-défense se sont transformés en milice communautaire (dogon, bambara, peule, etc.). **Cette dérive identitaire traduit un malaise parmi des communautés qui se sentent menacées dans leur existence et dans leur identité propre.**

Quelles voies pour (re)construire une gouvernance foncière et territoriale apaisée ?

- **Quel rôle pour la Loi foncière agricole ?**

En reconnaissant le rôle du pastoralisme et le principe d'une gestion locale des espaces agropastoraux dans le cadre de la décentralisation, la **Loi portant charte pastorale de 2001**, et dans une moindre mesure la Loi d'orientation agricole, ouvraient des opportunités pour la sécurisation des espaces pastoraux. Mais **ces textes comportaient trop d'incohérences** (classement du domaine pastoral relevant toujours de l'État, contradictions avec le code forestier, etc.) pour avoir un impact réel.

Face à cela, quelles avancées peut-on attendre de la LFA ? Certains intervenants ont considéré qu'en reconnaissant les droits coutumiers sur les espaces-ressources (mares, terres, pâturages, etc.), la LFA et les Cofos apportaient une réponse adaptée et que l'enjeu résidait dans leur mise en place. D'autres ont émis de sérieuses interrogations portant sur la

faible représentation des pasteurs dans les Cofos et sur le primat mis sur l'échelle villageoise ou communale et sa compatibilité avec des logiques de mobilité pastorale sahéliennes engageant a minima l'échelle régionale.

Au-delà, des désaccords sont apparus sur le réalisme de la mise en place des Cofos dans le contexte actuel du Centre du Mali. Pour certains, il convient de ne pas généraliser : en de nombreux endroits des régions de Mopti et Ségou, les conditions restent réunies pour la mise en place de Cofos. Pour d'autres, les violences actuelles sont le symptôme d'un problème global de gouvernance et d'une question nationale dont l'issue nécessite qu'un dialogue plus large impliquant les différentes composantes de la société malienne soit engagé par l'État.

● **La nécessité du dialogue pour renégocier le contrat social**

À travers ces violences, c'est le **contrat social entre les citoyens et l'État qui est mis à mal et doit aujourd'hui être renégocié par le dialogue**. Plus largement, c'est la question de la reconstruction de l'État malien, dans son rapport aux populations, qui est posée (prédation, corruption, centralisme). Les interventions ont pointé le rôle des **rapports entre politique et religion, entre droit positif et droit islamique**, dans cette reconstruction. Les responsables religieux reconnus pour leur forte moralité dans la région ont été identifiés comme des acteurs clés pour sortir des violences et organiser des cadres de dialogue adéquats entre groupes sociaux (entre autochtones et étrangers, entre pasteurs et sédentaires, etc.) d'une part, et entre l'État et les djihadistes armés d'autre part.

> **DU FONCIER AUX TERRITOIRES : RECONSTRUIRE LA DECENTRALISATION « PAR LE BAS »**

L'État malien est aujourd'hui largement contesté par son absence notoire dans certains territoires, la poursuite de l'application de lois controversées issues de l'époque coloniale, son incapacité à assurer ses fonctions régaliennes de protection des populations, voire son rôle dans les conflits au nom du « monopole de la violence légitime », ainsi que sa forte dépendance aux puissances étrangères et notamment vis-à-vis des bailleurs internationaux. Pointant la nécessité de « penser un État en adéquation avec notre Nation », les intervenants ont vivement incriminé les « espoirs déçus de la décentralisation », considérant qu'elle s'est faite « hors des hommes, hors des espaces », et appelant à une véritable intégration des « dynamiques traditionnelles », des « identités juridiques et institutionnelles locales » dans la construction de l'État et le processus de décentralisation. Si cet appel à l'histoire et aux traditions n'est pas nouveau (il a jalonné les stratégies occasionnées par la décentralisation), c'est bien à une « décentralisation par le bas », à une construction par le bas du droit des personnes et des groupes qu'a conclu le séminaire, appelant à la construction de nouveaux communs plutôt qu'à une réactivation des hiérarchies statutaires historiques. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Charlotte Ravaux et Charline Rangé**, avec les contributions d'**Amel Benkahla** (Gret, secrétariat scientifique du CTFD), et sur la base des apports oraux des **participants du séminaire** ainsi que des débats tenus avec la salle.

Pour en savoir plus

- BENJAMINSEN Tor A. et BA Boubacar, 2018, « Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 46, 2019, p.1-20.
- CTFD, 2017, *Enjeux fonciers et modèles de développement sur les périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest*, Note de synthèse n° 23.
- CTFD, 2011, *Les enjeux de la nouvelle politique foncière rurale au Mali*, Note de synthèse n° 3.
- FAY Claude, 2006, « Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens, pou-

voirs communaux. Remodélisations concurrentes », in FAY C., KONÉ Y.F., QUIMINAL C. (eds.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH, p.103-123 (en libre accès).

- MAGASSA Hamidou et KEITA Naffet, 2017, *Étude sur les interactions religion, politique et paix au Mali*, Plateforme Sahel, Fondation Cordoue de Genève.
- Rapport de l'audit foncier dans la zone de l'Office du Niger, 2019, Geofit, Nyeta Conseils, 170 p.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

