



RAPPORT DE PROJET

MALI

LES CADRES MULTI ACTEURS DE GOUVERNANCE FONCIÈRE AU MALI

**ESPACE DE DIALOGUE ET D'INTELLIGENCE
COLLECTIVE**



Auteurs: Koya Konaté, Ibrahima Coulibaly

Janvier, 2023

LES CADRES MULTI ACTEURS DE GOUVERNANCE FONCIÈRE AU MALI

ESPACE DE DIALOGUE ET D'INTELLIGENCE COLLECTIVE

Par Koya KONATÉ¹ et Ibrahima COULIBALY²

Le dialogue multi acteurs constitue le principal enjeu pour l'amélioration de la gouvernance foncière de façon générale. Au Mali, les espaces de dialogue multi acteurs ont soutenu les réformes des régimes fonciers en garantissant l'inclusion et la participation d'une grande diversité d'acteurs.

1 INTRODUCTION

Au Mali, comme ailleurs, l'accès aux terres et aux ressources naturelles, ainsi que leur utilisation, mettent en relation plusieurs acteurs du fait de la multiplicité des usages et des besoins qui y sont liés. La gouvernance foncière implique donc une concertation et un dialogue permanents entre ces différents acteurs, y compris les autorités ayant reçu mandat d'en réguler l'accès et l'utilisation.

Les enjeux actuels liés aux régimes fonciers sont transversaux. Ils concernent plusieurs secteurs et plusieurs acteurs de niveaux différents. La recherche de réponses durables aux questions foncières est complexe. Elle nécessite de faire apparaître les besoins communs qui se cachent derrière les différents points de vue. Sur la base de ceux-ci, les parties prenantes doivent définir leurs points de convergence tout en élaborant des stratégies pour obtenir un changement. À cet effet, les cadres multi acteurs offrent un lieu de débat ouvert. Ils permettent aux acteurs d'aborder les problèmes et de proposer des solutions pour améliorer la gouvernance foncière.

La multiplication des conflits fonciers et des cas d'accaparement de terres à grande échelle au Mali a conduit les acteurs locaux à engager une lutte. Pour coordonner les actions de lutte, il a été créé une alliance, dénommée « Convergence malienne contre les accaparements de terres (CMAT) ».

L'alliance s'est saisie des Directives Volontaires (2012³) comme d'une référence clé pour entamer un plaidoyer auprès des autorités de l'État. C'est ainsi que les mouvements sociaux et des organisations de la société civile contre l'accaparement de terres ont plaidé en faveur de la création d'un cadre multi-acteurs de dialogue sur les questions foncières en 2014. L'objectif de ce

¹ Koya KONATÉ : Chercheur au Centre d'Études pour le Développement en Afrique (CEDA-Mali), Expert des questions de gouvernance foncière et d'exploitation minière. E-mail : koyakonat@yahoo.fr

² Ibrahima COULIBALY : Chargé de projets à l'ONG AFAD. E-mail : nescoul@yahoo.fr

³ Directives volontaires de la FAO officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en mai 2012.

cadre était d'amorcer un dialogue politique de haut niveau avec le gouvernement malien. Ce dialogue avait pour but de résoudre les conflits existants en lien avec les ressources naturelles et les problèmes structurels en matière de gouvernance foncière.

Ainsi il y a eu la formalisation d'un cadre national multi-acteurs et la constitution d'un groupe de travail appelé Cadre de concertation des directives volontaires de gouvernance foncière. L'objectif assigné était de créer un espace de discussion et d'échange entre les services techniques de l'État et la société civile autour des enjeux liés au foncier.

La Loi d'Orientation Agricole (2006) fixe les orientations de la politique de développement agricole du Mali. C'est un document-cadre d'orientation des activités agricoles et d'organisation de la gestion du foncier rural. Le même texte, renvoyant à un décret quant aux attributions, à la composition et aux modalités de fonctionnement, vise à la fois les CoFo communales et les CoFo locales. Ces CoFo constituent des cadres multi acteurs qui s'occupent de la prévention et de la gestion des conflits fonciers. Aujourd'hui, la gestion locale du foncier agricole est assurée par des CoFo opérationnelles au niveau du cercle, de la commune et du village.



Photo 1 : Consultation foncière villageoise à Ziékoro (commune de Finkolo, région de Sikasso), mars 2021. Crédit photo : Abdrahamane TRAORE

2 TYPOLOGIE DE CADRES MULTI ACTEURS

Il est créé une variété de cadres de concertation pour soutenir la mise en œuvre des politiques publiques et des projets/programmes. Ces cadres existent à plusieurs niveaux.

2.1 LES CADRES DE MULTI ACTEURS FORMELS

2.1.1 Les cadres de concertation issus de la décentralisation

Dans le cadre de la décentralisation, l'État a créé des comités d'orientation, de suivi et de coordination des actions de développement au niveau de collectivité. Ces cadres réunissent

l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des questions de développement. Ces comités ont pour objectif de promouvoir la synergie des actions de développement entre les différents intervenants. Ils offrent un espace d'échange et de partage d'expériences qui permet aux acteurs impliqués dans la gouvernance foncière de mutualiser leurs expériences. Ces cadres sont opérationnels au niveau de la région, du Cercle et de la commune.

2.1.2 Les cadres multi acteurs issus de la Loi d'Orientation Agricole

Le Conseil Supérieur de l'Agriculture est un organe de concertation sur les politiques nationales de développement agricole. Il est doté d'un Comité exécutif national et de Comités exécutifs régionaux, qui veillent à l'application de la LOA. Ce Conseil supérieur est présidé par le Président de la République. Son approche repose sur les principes de partenariat équilibré entre l'État et les autres acteurs du système. Dans la pratique, ces cadres de concertation sont confrontés à certains problèmes qui affectent leur fonctionnement régulier. Dans les régions où ils sont mis en place, ces cadres se trouvent dans une certaine léthargie.

Suite à ce constat, la Coopération Néerlandaise au Développement (SNV) et ses partenaires ont décidé d'appuyer la redynamisation de huit Conseils supérieurs régionaux (CERA). L'objectif de cet appui était de rendre fonctionnels les CERA et d'harmoniser leurs outils et leurs méthodes pour améliorer la gouvernance foncière à l'échelle régionale et locale.

2.1.3 Les commissions foncières

Au Mali, il y a trois types de commissions foncières (CoFo) qui interviennent dans la gouvernance foncière. Elles sont créées à trois niveaux : cercle, commune et village (voir aussi l'encadré 1). Les CoFo cercle et communales sont d'abord chargées de procéder à la conciliation des parties à un litige foncier agricole, préalablement à la saisine des juridictions compétentes. Ensuite, elles contribuent à l'inventaire des us et coutumes en matière de foncier et elles participent à l'institution du cadastre au niveau des collectivités concernées. Enfin, elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de gestion foncière de la collectivité concernée et elles donnent un avis sur toutes les questions foncières dont elles sont saisies.

La CoFo cercle traite des questions foncières concernant un cercle ou plusieurs communes d'un cercle. En revanche, la CoFo communale est compétente pour les questions foncières concernant une seule commune. En théorie, les CoFo cercle et communales se réunissent, en tant que de besoin, sur convocation de leur Président. La loi prévoit que leurs décisions sont prises à la majorité simple et qu'en cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

Cette même loi prévoit que les CoFo ne peuvent valablement délibérer que si les deux tiers de leurs membres sont présents. Si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation est envoyée au moins quinze jours avant la réunion. En ce qui concerne, la CoFo villageoise, la nouvelle convocation est envoyée au moins huit jours avant la réunion. À la seconde convocation, les CoFo ne peuvent valablement émettre d'avis que si la moitié de leurs membres sont présents en nombre égal de représentants de l'administration et des organisations.

Le secrétariat de la CoFo est assuré par le Bureau local des domaines et du cadastre au niveau local et par le Service communal de l'agriculture au niveau communal.

En ce qui concerne le cas spécifique du règlement des litiges fonciers, les CoFo sont tenues d'entendre toutes les parties concernées.

« Le plus gros problème de l'avant-projet de Loi foncière agricole était lié à la reconnaissance des terres coutumières. La Coordination Nationale des Organisations Paysannes, la CNOP, s'est battue avec ses membres pour avoir une des terres coutumières comme régime foncier au Mali. Dans le même temps, plusieurs outils ont été testés en 2016. En ce qui concerne les CoFo, le niveau village est important. C'est ainsi que la CNOP et ses alliés, à travers le Fonds international de tenure foncière et forestière, a pu mettre en place des CoFo villageoises pilotes dans les régions de Ségou, Sikasso et Koulikoro afin de convaincre les décideurs de la pertinence du niveau comme étant un levier à activer pour résoudre les questions de gouvernance foncière. Au niveau du Cercle et des communes, après évaluation, la CNOP et ses alliés avaient trouvé que les Cofo n'étaient pas des échelles appropriées parce que la commune n'a pas de terres et le cercle encore moins. Ceux qui ont des terres, ce sont les villages. C'est ainsi qu'on est parvenu à démontrer que l'échelle villageoise était celle qui avait le plus d'impact et qu'il fallait réfléchir à cette question pour qu'elle soit prise en compte par la loi en acceptant de créer des CoFo villageoises. »
 Brahima Traoré, responsable de la sécurisation foncière et forestière des communautés (CNOP).

Encadré 1 : Composition des CoFo

Composition CoFo Cercle :

Président : Le préfet du cercle ou son représentant ;

Membres :

- Le président du Conseil de Cercle ou son représentant ;
- Les maires des communes ;
- Le chef du Bureau des domaines et du cadastre ;
- Le chef du service local du Génie Rural ;
- Le chef du service local d'Agriculture ;
- Le chef du service Vétérinaire local ;
- Le chef du service local de la Conservation de la Nature ;
- Un représentant des services de Sécurité ;
- Le président de la délégation locale de la Chambre régionale d'agriculture ou son représentant ;
- Un représentant par sous-secteur d'activité agricole : agriculture, élevage, pêche, foresterie, désigné par la délégation locale de la Chambre régionale d'agriculture ;
- Un représentant par sous-secteur d'activité agricole : agriculture, élevage, pêche, foresterie, désigné par la Coordination Locale des Organisations Paysannes ;
- Une représentante des associations féminines du cercle ;
- Un représentant des associations de jeunes du cercle.

Les CoFo Cercle peuvent faire appel à toute personne en raison de sa compétence.

Composition CoFo communale :

Président : Le sous-préfet ou son représentant ;

Membres :

- Le maire de la commune ;
- Trois conseillers communaux désignés par le Conseil communal ;
- Le chef du service communal du Génie Rural ;
- Le chef du service communal de l'Agriculture ;
- Le chef du service Vétérinaire communal ;
- Les chefs de village ou de fraction ;
- Le président de la délégation communale de la Chambre régionale d'agriculture ou son représentant ;
- Un représentant par sous-secteur d'activités agricole : agriculture, élevage, pêche, foresterie, désigné par le représentant de la délégation communale de la Chambre régionale d'agriculture ;
- Un représentant par sous-secteur d'activité agricole : agriculture, élevage, pêche, foresterie, désigné par la Coordination Communale des Organisations Paysannes ;
- Une représentante des associations féminines de la commune ;

- Un représentant des associations de jeunes.

Les CoFo communales peuvent faire appel à toute personne-ressource en raison de sa compétence

Composition CoFo villageoise ou de fraction :

Président : le chef de village ou de fraction

Membres :

- Le chef coutumier ;
- Le représentant du Conseil de village ;
- Le représentant des corporations professionnelles ;
- Un représentant des jeunes ;
- Une représentante des femmes.

Le rapporteur est désigné par consensus entre les membres de la CoFo de village ou de fraction.

La composition de la CoFo villageoise ou de fraction est déterminée en fonction des spécificités des villages ou fractions.

La CoFo villageoise ou de fraction peut faire appel à toute personne-ressource dont elle estime l'avis nécessaire à l'exécution de ses missions.

3 LES CADRES MULTI ACTEURS INFORMELS

En plus des cadres multi acteurs institués par la décentralisation et par la LOA, d'autres cadres multi acteurs ont émergé de la pratique des ONG d'appui au développement. Ces cadres sont créés et soutenus par les ONG en collaboration avec les acteurs locaux impliqués dans la gouvernance foncière au Mali. L'objectif de ces cadres consiste à combler le vide laissé par les textes et les politiques publiques. Ils sont divers et leur nature varie selon les objectifs des projets/programmes.

3.1 LE CADRE MULTI ACTEUR DE GOUVERNANCE FONCIÈRE

Le cadre multi acteur de gouvernance foncière est un espace de dialogue qui permet de réfléchir aux préoccupations liées à la gouvernance foncière au Mali et de les anticiper. Ce cadre est doté d'une plateforme nationale et d'une plateforme régionale qui constituent ses démembrements au niveau national et régional. Le but de ce cadre est de permettre aux acteurs qui le composent de mener des plaidoyers de haut niveau pour influencer certaines des décisions, des politiques et des textes juridiques sur les régimes fonciers.

3.2 LES CONCERTATIONS RÉGIONALES DES ACTEURS DU FONCIER AGRICOLE

Les concertations régionales des acteurs du foncier sont des espaces d'échange qui réunissent tous les acteurs impliqués dans la gouvernance foncière au niveau régional. Leur but est d'établir et d'actualiser une cartographie régionale des acteurs qui travaillent sur le foncier agricole.

3.3 LES RENCONTRES INTER-COMMISSIONS FONCIÈRES

Les rencontres inter-commissions foncières sont une innovation des ONG. Leur but est de permettre aux commissions différents échanges et de faire un bilan annuel sur les activités

réalisées. Ces rencontres se tiennent au niveau régional et local. Les rencontres inter-commissions foncières ne sont pas soutenues financièrement par l'État. De ce fait, leur tenue est liée aux ressources financières mobilisées dans le cadre des projets/programmes. Comme les rencontres statutaires des CoFo, la tenue des rencontres inter-CoFo est irrégulière. Les CoFo ont des difficultés en matière de réalisation des rencontres statutaires. Le niveau de fonctionnement des CoFo reste encore faible dans l'ensemble. Ce qui fait qu'il n'existe pratiquement pas de rencontres inter-commissions foncières.

3.4 LES VISITES D'ÉCHANGES

Les visites d'échanges sont des espaces de dialogue ponctuels entre parties prenantes qui permettent un partage d'expériences. Le plus souvent, elles sont organisées à l'initiative des ONG d'appui au développement. À titre d'exemple, on peut noter la visite d'échanges en 2022 entre la CoFo villageoise de Finkolo-Ganadougou et celle de San dans le cadre du projet Tenure foncière et forestière en partenariat avec la CNOP. Cette visite a permis aux membres de la CoFo de San de venir échanger avec ceux de Finkolo-Ganadougou au sujet du fonctionnement des CoFo, des outils de travail en matière de transaction foncière et des difficultés rencontrées, notamment en matière d'homologation des PV établis par les CoFo.

4 LA CONTRIBUTION DES MULTI ACTEURS À L'AMÉLIORATION ET L'ADOPTION DES TEXTES ET POLITIQUES PUBLIQUES

Il est démontré que les cadres multi acteurs ont contribué à l'élaboration des textes et des politiques publiques au Mali. Sur le terrain, les contributions des cadres multi acteurs sont diverses et leur nature est fonction de leurs préoccupations.

Dans un premier temps, les cadres multi acteurs aident à instaurer la confiance entre les différents groupes de parties prenantes en organisant des espaces de dialogue inclusifs et participatifs dans les différentes collectivités. Ces dialogues ont amené les juges locaux à modifier leur approche en matière de conflits fonciers et ils ont renforcé la confiance entre les communautés locales et les institutions juridiques officielles⁴.

Dans le processus d'élaboration des politiques publiques, les cadres de concertation jouent un rôle de plaidoyer et influencent les décideurs.

Les travaux antérieurs de la FAO (2021)⁵ ont montré que la plateforme multi acteurs nationale et la plateforme locale de Kayes ont influencé le contenu de la Loi foncière agricole (LFA). Une des contributions les plus importantes est la prise en compte du genre à travers qui exige de l'État et des collectivités territoriales qu'ils veillent à assurer aux petits exploitants et aux exploitations à

⁴ FAO. 2021. Appui de la FAO aux plateformes multi acteurs sur la gouvernance foncière. Pratiques innovantes et enseignements tirés des expériences de terrain. Rome. P. 15.

⁵ FAO. 2021. Appui de la FAO aux plateformes multi acteurs sur la gouvernance foncière. Pratiques innovantes et enseignements tirés des expériences de terrain. Rome. P. 15

vocation commerciale un accès équitable aux terres agricoles. La disposition prévoit qu'au moins 15 pour cent des terres aménagées seront octroyées aux organisations de femmes et de jeunes situées dans la zone concernée.

Quant à la plateforme multi acteurs locale de Kayes, elle a été utilisée pour garantir une participation inclusive à l'élaboration de la LOA et de la LFA. De plus, elle a aidé à établir des commissions foncières villageoises, en tant que première instance de décision sur les questions foncières.

5 LES DÉFIS LIÉS À LA PÉRENNISATION DES CADRES MULTI ACTEURS

L'insécurité généralisée ne facilite pas le déplacement des acteurs pour animer les activités d'information, de sensibilisation et de coordination dans certaines zones. La dépendance de ces cadres multi acteurs des projets se traduit par un manque de logiques d'autonomisation, dans la mesure où les acteurs ne se voient pas comme les porteurs des projets mais se concentrent plus sur les avantages et les privilèges à tirer du projet. En outre, les cadres multi acteurs sont confrontés à des problèmes de financement qui affectent leur durabilité à l'issue de l'expiration des projets qui les soutiennent. La durée des projets est souvent inférieure à celle du processus de réforme et/ou de gouvernance. Sur le terrain, les différents cadres multi acteurs d'apprentissage sont confrontés à un manque de ressources, notamment financières, qui compromet la continuité des opérations.

En effet, force est de constater que l'existence et l'animation des cadres multi acteurs sont liées à l'exécution des projets/programmes et qu'elles disparaissent avec la fin de ceux-ci. C'est pourquoi, dans la pratique, les différents cadres multi acteurs d'apprentissage sont confrontés à un manque de ressources, notamment financières, qui affecte la régularité de leur organisation et explique l'insuffisance des recommandations des rares cadres organisés.

Il est donc important de constituer des partenariats autour des cadres multi acteurs et des programmes fonciers connexes, à tous les niveaux, afin d'assurer la continuité des opérations au cas où un partenaire viendrait à manquer de ressources.

6 CONCLUSION

Les cadres multi acteurs d'apprentissage mutuel de gestion foncière instaurés par l'État et les partenaires au développement sont des espaces très importants qui permettent une amélioration significative de la gouvernance foncière au Mali.

Le principal défi de ces cadres reste leur pérennité. Il est donc important de mettre en place un mécanisme efficace de coordination afin de mieux harmoniser les fréquences de leurs rencontres, la mobilisation de ressources pour ces rencontres et surtout leur constitution.

Citation: Konaté, K., et Coulibaly, I. (2023), Les cadres multi acteurs de gouvernance foncière au Mali : Espace de dialogue et d'intelligence collective, LAND-at-scale Mali.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Netherlands Enterprise Agency

Cette publication a été élaborée dans le cadre du programme LAND-at-scale, financé par le ministère des Affaires étrangères du gouvernement néerlandais et géré par l'Agence néerlandais d'Entreprise et de Développement (RVO). Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur ou des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement néerlandais.

© LAND-at-scale 2023. Cette œuvre est créée sous la Licence Creative Commons Attribution -Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International ([CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)).