



international
alert

Maintenir la paix et la stabilité dans la région de Sikasso au Mali

Stratégies pour endiguer les conflits fonciers



Funded by:



Peace
is within
our power

À propos d'International Alert

International Alert travaille avec les personnes directement frappées par un conflit afin de construire une paix durable. Nous partageons la conviction que la paix est possible si nous allions nos forces. Nous axons nos interventions sur la résolution des causes profondes du conflit, en rapprochant ceux que tout divise. Impliquant citoyens et responsables politiques, nous conjugons nos efforts pour instaurer la paix au quotidien. La paix consiste tout autant à veiller à ce que les communautés vivent ensemble côte à côte et parviennent à résoudre leurs différends sans recourir à la violence, qu'à signer des traités et à déposer les armes. C'est la raison pour laquelle nous estimons que nous avons tous un rôle à jouer dans la construction d'un avenir plus pacifique.

www.international-alert.org

À propos du Partenariat – Recherche pour la paix

Saferworld, Conciliation Resources et International Alert collaborent à un programme de recherche sur trois ans, qui apporte preuves et enseignements aux dirigeants et aux experts sur comment soutenir un changement pacifique et inclusif dans les zones touchées par les conflits. Financé par UK Aid, un instrument du gouvernement britannique, les différents travaux de recherche portent autant sur le développement économique, que sur les processus de paix, les institutions et les facteurs de conflit sensibles au genre. Les opinions qui y exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

© International Alert 2020

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, archivée dans un système d'extraction ou diffusée par quelque procédé que ce soit, sans autorisation.

Mise en page : Marc Rechdane

Toutes images par : © Nicolas Réminé



international
alert

Maintenir la paix et la stabilité dans la région de Sikasso au Mali

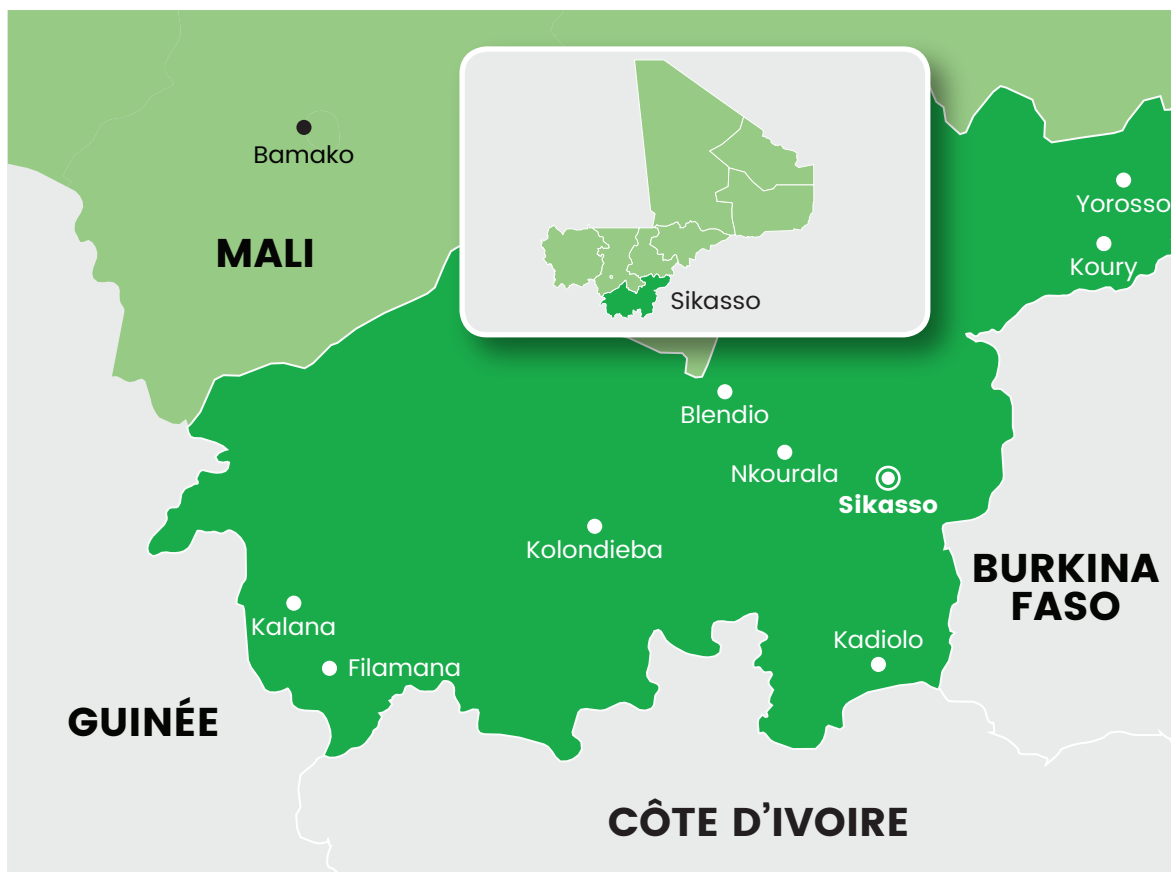
Stratégies pour endiguer les conflits fonciers

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Camille Marquette d'International Alert, avec le soutien de Massaran Traoré, consultante indépendante basée à Bamako. International Alert tient à remercier l'Institut Clingendael pour son appui lors des premières étapes de cette étude, notamment pour la collecte de données à Sikasso en juillet 2018 qui constitue une composante essentielle à l'élaboration de ce document d'orientation. L'auteur remercie les représentants du gouvernement malien et la société civile d'avoir généreusement donné de leur temps et offert leurs points de vue qui ont façonné ce rapport. Il remercie aussi ses relecteurs pour leurs précieux commentaires sur ce compte rendu, dont Jessica Hartog, Flavie Bertouille, Alhatikou Dagamaïssa, Elizabeth Laruni, Gemma Kelly, Lucy Holdaway, Jessie Banfield et Julian Egan. La publication de ce rapport a bénéficié du soutien d'UK aid du gouvernement britannique dans le cadre du programme Partenariat — recherche pour la paix. Les opinions qui y exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

Table des matières

Résumé	4
Introduction : Impact des conflits fonciers sur la sécurité régionale	6
Systèmes traditionnel et juridique d'allocation des terres et mécanismes de résolution des conflits	9
Mécanismes traditionnels d'allocation des terres et de résolution des conflits	9
Efforts juridiques et administratifs pour l'intégration des pratiques traditionnelles	11
Dynamiques de pouvoir et de genre	12
Typologie des conflits fonciers dans la région de Sikasso	15
Conflits de propriété foncière	15
Conflits liés à l'usage des terres	18
Conclusion : Priorités pour prévenir l'escalade des conflits fonciers	21
Recommandations	22



Résumé

L'accès à la terre est au cœur des conflits intercommunautaires au Mali. Associées à d'autres facteurs régionaux, géopolitiques, identitaires, économiques et politiques, ces tensions ont été exploitées par des groupes armés exhortant à la violence, provoquant de fait la propagation des conflits au nord et au centre du Mali.

Afin de mieux comprendre cette dynamique, cette étude explore les conflits fonciers dans la région de Sikasso dans le sud du Mali. Elle s'intéresse sciemment à une région où aucune violence de grande ampleur n'a été observée, cherchant à identifier des moyens de gérer les conflits fonciers avant qu'ils n'apparaissent et de prévenir leur escalade, mettant ainsi un frein à l'instabilité et la violence constatées ailleurs au Mali. Outre le potentiel de déstabilisation des conflits fonciers, cette étude examine la pertinence et l'efficacité des différents mécanismes existants et intervenants impliqués dans la résolution de ces conflits.

Dans l'ensemble, les conflits fonciers à Sikasso peuvent être regroupés en deux types distincts :

- Les conflits liés à **propriété foncière** : principalement dus à la dissonance entre des normes traditionnelles affaiblies, des normes formelles incomplètes et des pratiques politiques corrompues, ainsi qu'à l'intensification de la spéculation foncière.
- Les conflits liés à **l'usage des terres** : générés par de fortes dynamiques socio-économiques et identitaires, ces conflits sont généralement causés par l'absence de règles d'usage partagées ou leur non-observation.

Des avancées juridiques ont eu lieu récemment dans le domaine de l'usage des terres et de la propriété, telles la reconnaissance des droits traditionnels et la création de mécanismes hybrides juridico-traditionnels. Cependant, les lois foncières restent inappliquées à cause d'un manque de communication entre les différentes agences de l'État et d'une méconnaissance de la loi par les populations concernées et certains de leurs représentants. Par conséquent, les autorités traditionnelles continuent de jouer un rôle essentiel de prévention pour que les conflits fonciers ne dégénèrent pas en violences. Toutefois, lorsqu'il s'agit de la résolution à long terme de ces conflits, les préceptes traditionnels peuvent desservir certains intérêts, notamment ceux des femmes, des jeunes et des populations migrantes, qui sont structurellement exclus de la propriété foncière de différentes façons.

À ce titre, les efforts pour améliorer la gouvernance foncière doivent à la fois prendre en considération les avancées juridiques et les systèmes traditionnels où ces derniers fonctionnent efficacement, tout en surveillant de près les insuffisances des deux systèmes.

Afin de s'attaquer aux risques immédiats concernant les conflits fonciers et de construire des systèmes durables de gestion des terres à même d'atténuer le potentiel de conflit, le gouvernement malien et ses partenaires internationaux devraient prendre les mesures suivantes :

1. **Identifier et surveiller les signes précurseurs de conflit**, en menant régulièrement des analyses des conflits locaux afin de privilégier les zones les plus menacées. De même, les interventions qui résultent de ces analyses doivent être **sensibles aux conflits**.
2. **Former des groupes intermédiaires, dont les jeunes, à la gouvernance foncière inclusive**. Une telle mesure aura un double objectif : soutenir les communautés dans la gestion des conflits fonciers tout en s'attaquant aux inégalités enracinées dans les mécanismes de règlement des litiges. Cela contribuerait à améliorer **la transparence et le contrôle citoyen dans le domaine de la gouvernance foncière**.

- 3. Instaurer un système coordonné de formation des administrations locales à la gestion des terres tout en assurant l'application adéquate de la loi à tous les niveaux du gouvernement.** Cela exigerait d'aider le gouvernement national et local (y compris les chefs de village) à approfondir leurs connaissances et leur compréhension du cadre juridique régissant la gestion des terres. Cet appui inclurait **un renforcement du contrôle du gouvernement local par sa hiérarchie et ses branches législatives.**

- 4. Améliorer l'impact et la durabilité des interventions d'atténuation des conflits soutenues par les bailleurs,** en assurant une liaison étroite à tous les niveaux de gouvernance (municipal, cercle¹, régional, national) et en développant des stratégies de communication pour diffuser les connaissances et encourager la réplique des interventions réussies.

1 Un « cercle » est une unité administrative composée de plusieurs municipalités. Il y a au total 49 cercles au Mali, répartis dans 8 régions.



Introduction : Impact des griefs fonciers sur la sécurité régionale

La crise qui a éclaté dans le nord du Mali en 2012 et a gagné le centre du pays en 2015 soulève des inquiétudes sur une poursuite de la propagation de la violence dans d'autres régions du pays. Ces événements ont démontré comment un État défaillant et un contrat social rompu ou décrédibilisé entre l'État et ses citoyens peuvent conduire les populations à s'organiser elles-mêmes autour d'identités locales, qu'elles soient religieuses, ethniques ou socio-économiques. Les griefs concernant l'accès aux terres et à d'autres ressources naturelles constituent un terreau fertile à la manipulation idéologique ou politique, en exacerbant les tensions à travers le Sahel, où la question de l'usage des terres représente une importante ligne de fracture².

De récents incidents de sécurité, tels que les attaques perpétrées par des groupes armés sur des agences du gouvernement à Koury et Boura (cercle de Yorosso) au mois de mai 2019³, le démantèlement d'une cellule terroriste à Koutiala en décembre 2018 et la détérioration de la sécurité au Burkina Faso voisin, ont renforcé les inquiétudes exprimées lors d'un entretien avec des fonctionnaires et des chefs traditionnels sur la propagation possible de la violence dans la région de Sikasso dans le sud du Mali. Ces incidents s'ajoutent à des préoccupations croissantes liées au mouvements migratoires des personnes et du bétail, ainsi qu'au changement climatique.

2 L. Raineri, *Si les victimes deviennent bourreaux*, Londres : International Alert, 2018, p. 23-27, <https://www.international-alert.org/publications/si-les-victimes-deviennent-bourreaux-extremisme-violent-sahel>.

3 « Mali : deux localités attaquées dans le sud-est du pays », RFI, 20 mai 2019, <http://www.rfi.fr/afrique/20190520-mali-localites-attaquees-sud-est-pays-koury-boura>.

INFORMATIONS SUR SIKASSO

La région de Sikasso, connue comme « la troisième région » du Mali, est une zone essentielle pour l'agriculture (céréales, coton, légumes et fruits), grâce à son climat tropical et sahélien ainsi qu'à ses précipitations. Les ressources naturelles y sont abondantes : un sol fertile, des cours d'eau, des forêts denses et des minerais comme l'or. Sur le plan de la population, elle se classe première des 10 régions du pays avec 3 268 023 résidents en 2015. Sa population est jeune : 50,6 % des habitants ont moins de 15 ans et 33,6 % ont entre 15 et 39 ans⁴. Avec 39,97 habitants par kilomètre carré, la région de Sikasso se situe au troisième rang pour la densité de population juste derrière les régions de Bamako et de Ségou. En matière de production agricole, la région représente 29,41% du total de la production nationale des céréales traditionnelles (production par ordre décroissant de quantité : maïs, sorgho, riz, millet et fonio)⁵, en plus d'être une zone de production majeure de fruits et légumes. C'est une zone cruciale pour la transhumance pastorale internationale (vers la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso). Environ 80 % de la population dans cette région gagnent leur vie grâce à une activité agricole (entendue ici au sens large et incluant les cultivateurs, les éleveurs et les pêcheurs)⁶. La norme consiste en une exploitation familiale de la terre et en une agriculture vivrière, chaque famille exploitant sa propre parcelle, au lieu d'exploitations mécanisées à grande échelle. Les structures familiales sont très patriarcales, généralement dirigées par un aîné.

Bien qu'elle ait la meilleure production agricole du pays, un sol fertile et une certaine abondance de ressources, Sikasso figure parmi les régions les plus pauvres et les plus mal nourries du Mali⁷. L'accès aux terres est une condition préalable pour toute activité agricole. Le contrôle des terres est synonyme de fortune, de statut et de pouvoir. La région de Sikasso est relativement stable à présent, par rapport au centre et au nord du pays ; on y relève toutefois des incidents fréquents de violence liés à l'accès aux terres et à leur utilisation. Au cours des deux dernières années, ces incidents ont abouti à des pertes civiles à plusieurs reprises. Alors que les tensions s'intensifient partout dans le pays, il est crucial qu'elles ne se propagent pas dans la région de Sikasso et que les problèmes fonciers soient pris à la racine pour éviter que, se cumulant à d'autres facteurs, ils ne dégénèrent en instabilité.

Afin de mieux comprendre la relation entre griefs d'ordre fonciers et les incidents de violence dans la région de Sikasso au sud du pays, cette étude examine :

1. le potentiel de déstabilisation des conflits fonciers sur la région de Sikasso ; et
2. la pertinence et l'efficacité des différents mécanismes et intervenants impliqués dans la résolution de ces conflits.

Ce rapport détermine les moyens par lesquels le gouvernement malien, aux niveaux local et national, pourrait, avec le soutien de la communauté internationale, s'attaquer aux causes fondamentales de l'instabilité et empêcher la propagation de la violence dans cette région.

Il se divise en deux parties. La première explore les mécanismes traditionnels et juridiques de répartition des terres et la façon dont chacun de ces intervenants légitimes conçoit son rôle dans l'atténuation des conflits fonciers. Elle examine les relations de pouvoir en jeu dans la gestion des terres entre les différents groupes socio-

4 Annuaire statistique 2015 du Secteur développement rural, CountrySTAT (FAO), Tableau 1, http://mali.countrystat.org/fileadmin/user_upload/countrystat_fenix/congo/docs/Annuaire%20Statistique%20SDR%202015%20.pdf (consulté le 10 janvier 2020).

5 Ibid., Tableau 20.

6 *Un projet pilote du Tenure Facility au Mali*, The Tenure Facility, p. 2, <http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2017/09/Tenure-Facility-Mali-Factsheet-French.pdf> (consulté le 10 janvier 2020).

7 S. Allison, « The Sikasso paradox: Can the Mali miracle be repeated? », *Mail&Guardian*, 22 septembre 2017, <https://mg.co.za/article/2017-09-22-00-the-sikasso-paradox-can-the-mali-miracle-be-repeated>.

économiques, d'âge et de sexe. La deuxième partie se concentre sur les conflits fonciers les plus récurrents, leurs déclencheurs et la période à laquelle ils se produisent. En synthétisant ces deux aspects, le rapport se termine sur des recommandations destinées à la communauté des bailleurs et au gouvernement local et national du Mali.

Il est important de souligner que si certaines de ces conclusions peuvent faire écho à la situation dans d'autres régions du pays, des recherches supplémentaires seraient nécessaires pour comprendre et comparer les défis posés par la gouvernance foncière dans ces régions. La présente étude ne tente pas de comprendre pourquoi Sikasso semble plus résiliente que d'autres régions à l'éclatement d'un conflit majeur. Les facteurs qui déterminent la résilience de la région de Sikasso seront différents de ceux dans d'autres régions.

MÉTHODOLOGIE

Ce rapport s'appuie sur une revue non seulement de la littérature scientifique et politique en français et en anglais, mais aussi des réseaux sociaux, afin d'identifier les principaux conflits liés aux ressources naturelles dans la région de Sikasso. Les résultats de ces recherches théoriques ont aidé à la sélection de 10 sites d'étude⁸, en se fondant sur les critères suivants : présence/absence de dynamiques de conflit, emplacements au centre/en périphérie, proximité des ressources naturelles d'intérêt (terre, eau, forêt), proximité des frontières internationales (Guinée, Côte d'Ivoire, Burkina Faso) et des frontières régionales (Région de Ségou). Après la revue de la littérature, des recherches de terrain ont été menées à l'échelle des villages, et ont consisté en 20 entretiens qualitatifs semi-structurés et 11 groupes de réflexion avec des chefs traditionnels, des autorités et des représentants de femmes et groupes de jeunes. Elles se sont déroulées dans la région de Sikasso au mois de juin 2018. Ont suivi des recherches de validation, dont 13 entretiens menés en juillet 2019 avec des représentants des autorités centrales et régionales, des organisations de la société civile et des partenaires internationaux à Bamako et Sikasso. Ces recherches complémentaires ont contribué à renforcer la perspective de sensibilité aux conflits dans ce rapport. Tous les entretiens ont été menés en français.

Systemes traditionnel et juridique d'allocation des terres et mécanismes de résolution des conflits

Formaliser l'octroi des terres et la propriété foncière représente un défi difficile pour l'État malien. Les systèmes traditionnels d'allocation et de gestion des terres prédominent, et ce malgré les efforts des autorités législatives pour réguler l'allocation et l'usage des terres.

Mécanismes traditionnels d'allocation des terres et de résolution des conflits

Dans la région de Sikasso, chaque village a un ou plusieurs « chefs de terre » qui assurent la continuité de la gestion des terres conformément à la tradition. Ces chefs sont quasi systématiquement des anciens, descendants des familles fondatrices du village. Les terres sont attribuées par donation, prêt et succession, selon les instructions des chefs⁹. En raison de la disponibilité de terres fertiles et du respect de la **diatiguiya, l'hospitalité malienne**, les autorités traditionnelles attribuent une parcelle de terre dans leur village à tout étranger qui le demande, à condition qu'il se conforme aux coutumes locales¹⁰. Cette pratique existe toujours aujourd'hui¹¹. Combinée à la situation géographique de la région, elle a permis à la région de Sikasso d'être une zone de **migration interne et externe**, aussi bien temporaire ou saisonnière (par exemple pour les éleveurs peuls du centre du Mali) que permanente pour des populations originaires des pays voisins (tels que les Ivoiriens et les Burkinabés) ou d'autres zones de la même région (à l'instar de la grande communauté des Minianka qui s'est déplacée du nord de la région de Sikasso au sud, suite aux sécheresses des années 1970 et de 1982). La croissance démographique, le changement climatique et le développement économique (avec le besoin implicite d'une superficie agricole plus vaste) exercent une pression de plus en plus forte sur cette approche de la répartition des terres. Cela se traduit par une réticence croissante au sein des villages à accueillir et à soutenir l'installation des migrants, comme celle observée dans les cercles de Yorosso et Koutiala directement limitrophes de la région de Ségou. Une personne interrogée décrit la réaction des locaux comme suit : « Le problème, ce n'est pas lorsque les migrants arrivent, c'est lorsqu'ils veulent s'installer. »

Les structures de pouvoir traditionnelles locales tendent à appliquer des méthodes exclusives dans l'attribution de parcelles, en perpétuant des pratiques discriminatoires structurelles envers les **cadets sociaux**, c'est-à-dire ces catégories qui relèvent de l'autorité des aînés, comme les femmes, les jeunes et les populations migrantes¹². Dans le système traditionnel, l'unité sociale de base est la famille plutôt que l'individu. Cela contredit donc la disposition légale qui établit la propriété individuelle. « La loi coutumière a tendance à refléter les hiérarchies et les inégalités sociales (...) et fournit peu de mécanismes, voire aucun, pour remettre en cause ou changer

9 A. Moussa, *Contrôle des femmes et des jeunes sur les ressources foncières agricoles : Expérience de la Coopération suisse au Mali*, Mali : Bureau de la Coopération suisse à Bamako, 2013, p. 7, https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/mali/fr/resource_fr_222224.pdf (consulté le 10 janvier 2020).

10 H. Scotto di Rinaldi, *La participation des populations locales à l'élaboration d'un projet de gestion durable de leur forêt villageoise : évaluation, facteurs explicatifs, propositions d'appuis dans la zone d'intervention du programme GDRN, région de Sikasso, Mali*. Montpellier : CNEARC, Intercoopération Mali, Mali, 2010, p. 67, p. 72-79.

11 Entretien avec le chef du village de Zégoua, juin 2018 ; groupe de réflexion avec le conseil du village de Kalana, juin 2018.

12 A. Thiam, *Centre du Mali : Enjeux et dangers d'une crise négligée*, Genève : Centre pour le dialogue humanitaire, 2017.

les normes sociales qu'elle reflète, surtout à ceux qui ont le moins de pouvoir social¹³. » Cela s'applique surtout aux femmes, qui se heurtent à une série d'obstacles pour accéder à la propriété foncière. En effet, même si les femmes représentent une forte majorité de la main-d'œuvre agricole au Mali (75 %¹⁴, selon le PNUD), elles sont rarement les propriétaires légales des terres qu'elles cultivent¹⁵. On considère, en général, qu'une femme fait partie intégrante de la famille, et par conséquent n'a pas besoin de posséder sa propre terre. Si elle le revendique, une parcelle lui sera octroyée par le chef de famille. L'étude confirme une attitude paternaliste commune aux hommes interrogés en ce qui concerne ce procédé de répartition des terres ; l'un d'entre eux décrivant l'attribution des terres aux femmes comme le fait de « leur donner une parcelle pour cultiver leurs petits légumes¹⁶ ». Une représentante d'une association de femmes rurales a expliqué comment, en pratique, les terres les plus riches et les plus fertiles tendent à être octroyées aux hommes, et comment l'activité agricole des femmes est considérée comme secondaire :

« Lorsqu'ils nous prêtent une terre, c'est un terrain aride et pauvre que seules des femmes courageuses peuvent travailler. Dès que la terre porte des fruits, ils annulent le bail¹⁷. »

Les conflits fonciers sont principalement résolus localement par les **autorités traditionnelles** qui jouent un rôle de médiation, en écoutant les deux parties concernées, en consultant leurs conseillers et en proposant un règlement du différend. Par exemple, les conflits liés aux éleveurs traversant des terres agricoles sont traditionnellement résolus par la reconnaissance de la non-intention et du paiement de réparations pour les dommages causés, tandis que les conflits de propriété sont traditionnellement réglés par un examen des revendications territoriales en fonction des droits héréditaires collectifs des familles fondatrices de chaque village. La loi coutumière a tendance à privilégier la cohésion de la communauté au-delà de toute prise en compte des droits et des torts individuels. Le problème d'un système traditionnel fondamentalement discriminatoire est qu'il repose sur des arbitres eux-mêmes susceptibles d'avoir un intérêt dans les conflits fonciers où ils sont censés jouer le rôle de médiateur.

À ce jour, les chefs traditionnels conservent leur légitimité dans les zones rurales. Cela a probablement contribué à rendre Sikasso plus résiliente aux types de violence systématique et à l'ethnisation des conflits fonciers observée ailleurs au Mali. Sikasso a aussi bénéficié de conditions favorables telles que la disponibilité des terres, des liens forts avec les centres administratifs ainsi que des impacts du changement climatique moins sévères que dans d'autres régions du pays.

13 E. Ursu, « Between ideals and needs: Is Malian customary justice incompatible with international human rights standards? », La Haye : Clingendael, 2018, p. 3, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-04/PB_Malian_customary_justice_international_human_rights_standards.pdf, (consulté le 10 janvier 2020).

14 PNUD, Mali : Stratégie Genre et Plan d'Action 2018-2020, <https://www.ml.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/undp-rba-Strat%C3%A9gie%20Genre%20du%20PNUD%20Mali%202018-2020-july%202018.pdf> (consulté le 11 janvier 2020).

15 En 2012, uniquement 1,6 % des propriétaires de terres agricoles enregistrés dans la région de Sikasso étaient des femmes. Base de données socio-économique du Mali, portail de données Mali, Mali Data Portal, <http://mali.opendataforafrica.org/MLSECD2015/socio-economic-database-of-mali-2012> (consulté le 11 janvier 2020).

16 Entretien avec un employé de l'administration régionale de Sikasso, 2019.

17 Entretien avec des femmes de Kalana, 2018. Des opinions similaires sont partagées par une organisation internationale œuvrant à Sikasso.

Efforts juridiques et administratifs pour l'intégration des pratiques traditionnelles

À travers le Code foncier (2000)¹⁸, la Charte pastorale (2001)¹⁹, la Loi d'orientation agricole (2009)²⁰ et la plus récente Loi portant sur le foncier agricole (2017)²¹, les autorités législatives ont tenté de raccorder la gouvernance formelle aux systèmes traditionnels. Chacune de ces lois a d'importantes répercussions juridiques :

- Le Code foncier reconnaît la propriété traditionnelle ;
- La Charte pastorale reconnaît et codifie le mode de vie des éleveurs et leurs relations avec les autres usagers des terres ;
- La Loi d'orientation agricole a créé les « commissions foncières » ou CoFo, un mécanisme local inclusif de gestion foncière ; et
- la Loi sur les terres agricoles prévoit un quota d'attribution des terres aux femmes et aux jeunes²².

En outre, une récente réforme de l'administration incorpore le système de gouvernance traditionnelle comme premier niveau de gouvernance locale en reconnaissant l'autorité des chefs de village (dont la désignation est laissée à la discrétion de chaque village) après leur enregistrement formel en préfecture²³.

En matière de résolution des conflits fonciers, la reconnaissance juridique de la propriété et des autorités traditionnelles et des **mécanismes hybrides** complémentaires, **avec les CoFo**, établit un pont entre les systèmes formel et traditionnel. Elle s'éloigne de la domination des chefs traditionnels héréditaires masculins dans la justice foncière en incluant des représentants d'organisations professionnelles, de jeunes et de femmes dans les CoFo. Ces dernières étaient initialement mises en place au niveau de la région, du cercle et de la ville, certains aînés locaux ont refusé d'y siéger, estimant que l'État y avait trop voix au chapitre, ce qui, selon eux, remettait en cause leur légitimité. De ce fait, en vertu d'un décret gouvernemental datant du mois d'avril 2018, des commissions locales à l'échelle du village ont été ajoutées au système afin d'uniformiser la distribution du pouvoir. Avec le système actuel, un conflit foncier doit passer par quatre instances de conciliation et de médiation devant les autorités, à la fois traditionnelles et administratives, avant d'arriver devant un tribunal.

Une grande majorité des personnes interrogées préfèrent la conciliation et la médiation à une réponse judiciaire aux conflits fonciers. Dans l'ensemble, **le système judiciaire est perçu comme vulnérable aux compromis par des pratiques de corruption** et comme trop éloigné des préoccupations et des aspects techniques du secteur agricole. La réponse judiciaire aux conflits fonciers a été critiquée par de nombreux interlocuteurs qui déplorent la lenteur des décisions (le souhait du juge de ne pas prendre parti), un système **judiciaire** qui profite à ceux qui paient plus et le manque de préparation des juges pour l'exécution effective de leur décision de justice²⁴.

18 Loi n° 02-008 du 12 février 2002 portant modification et ratification de l'ordonnance n° 00-027/p-rm du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier, <https://mali.eregulations.org/media/DOMAIN%20DOMANIAL%20ET%20FONCIER.pdf> (consulté le 11 janvier 2020).

19 Loi n° 01-004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale du Mali, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mli25376.pdf> (consulté le 11 janvier 2020).

20 Loi n° 06-045 portant Loi d'orientation agricole, <http://www.hubrural.org/Mali-Loi-no06-045-portant-Loi-d.html?lang=fr> (consulté le 11 janvier 2020).

21 Loi n° 2017-001 du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole, <https://www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Loi-2017-01-foncier-agricole.pdf> (consulté le 11 janvier 2020).

22 Défini selon l'Agence pour l'emploi des jeunes (APJE) comme des personnes entre 15 et 39 ans.

23 Article 8 de la Loi relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers, 2006.

24 B. Ahmed, « Mali : litiges fonciers, lenteur de la justice, corruption... Les plaintes contre les agents de l'État en hausse », *Jeune Afrique*, 20 mai 2019, <https://www.jeuneafrique.com/781845/politique/mali-litiges-fonciers-lenteur-de-la-justice-corruption-les-plaintes-contre-les-agents-de-letat-en-hausse>.

De plus, les personnes interrogées (les chefs de village, les autorités judiciaires, les préfets et gouverneurs, ainsi que les ONG internationales et locales soutenant la mise en place et l'amélioration de la gouvernance foncière) ont décrit le système de gouvernance foncière comme dépourvu d'une vision globale et d'une collaboration interinstitutionnelle efficace entre différents organismes, tels que le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, le ministère de l'Administration et du Développement territorial et le ministère de la Justice.

Les CoFo se sont révélées parfois efficaces. C'est le cas à Finkolo-Ganadougou, un village du cercle de Sikasso, où la CoFo a déclaré avoir résolu 28 conflits depuis sa création. Ces commissions sont néanmoins lentes à s'établir et de nombreux responsables locaux ignorent soit leur existence soit la manière de les créer. De plus, la mise en place d'une commission performante dépend souvent du soutien externe des programmes de développement (sous forme de formations et de ressources)²⁵. Si les CoFo ont démontré leur capacité à remplir leur mandat de conciliation, elles ne s'acquittent toutefois pas encore de leurs autres responsabilités²⁶ qui consistent notamment à inventorier les pratiques locales de gestion des terres, à soutenir la mise en place d'un cadastre local et à participer à la mise en place et à l'organisation de la gestion des terres. Par conséquent, il est possible d'améliorer le rôle des CoFo dans la prévention des griefs fonciers.

La reconnaissance officielle du rôle des chefs traditionnels présente des défis similaires, car le processus qui consiste à les enregistrer en tant que chefs de village auprès des préfectures n'est pas achevé. La formalisation du statut de chef de village par les préfectures est une étape importante pour lier gouvernances traditionnelle et formelle. Cette formalisation a cependant eu des conséquences inopinées, et a généré de nouvelles rivalités entre familles fondatrices dans quelques villages, du fait du prestige accru dont jouit désormais la position de chef de village. Cela souligne la nécessité d'une approche sensible aux conflits dans l'élaboration et la mise en place des politiques foncières.

Les méthodes traditionnelles de résolution des conflits restent le premier recours. Ces traditions représentent le ciment social dans les zones rurales. Les efforts juridiques de reconnaissance de ces mécanismes et la volonté de les intégrer dans un système hybride offrent à l'État la possibilité de tendre la main aux communautés dans lesquelles il n'a jusqu'à présent guère eu de présence effective ou de visibilité²⁷. La présence de représentants de l'État dans ces structures hybrides est également l'occasion de diffuser les bonnes pratiques et la connaissance des règles formelles, empêchant ainsi une ultra-localisation des mécanismes d'atténuation des conflits fonciers qui les rendraient difficilement acceptables par les communautés extérieures. La section suivante explore davantage les dynamiques de pouvoir et de genre inhérents aux systèmes juridique et traditionnel.

Dynamiques de pouvoir et de genre

Outre les systèmes juridiques et traditionnels, les dynamiques intergénérationnelles et de genre jouent également un rôle dans la répartition des terres au sein des communautés agricoles. Les tendances discriminatoires liées à ces dynamiques créent un potentiel de conflit. Les changements démographiques et économiques, l'urbanisation et l'établissement de titres fonciers ont un impact sur les dynamiques intergénérationnelles et de genre et remettent en question le modèle traditionnel établi²⁸.

25 Programmes financés par Helvetas, SNV, DanishAid, mis en œuvre localement par l'AMEDD, MaliFolkecenter Nyetaa et d'autres intervenants du Réseau de Plaidoyer pour la Sécurisation du Foncier Agricole (RP-SéFA).

26 Décret No 09-011/P-RM du 19 janvier 2009 fixant les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement des commissions foncières locales et communales, article 2, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mli141914.pdf> (consulté le 11 janvier 2020).

27 C. Craven-Matthews et P. Englebert, « A Potemkin state in the Sahel? The empirical and the fictional in Malian state reconstruction », Dakar: ISS, *African Security Review*, 11(1), 2018, p. 1-31.

28 J. Quan, « Changes in intra-family land relations », in L. Cotula (dir.), *Changes in customary land tenure systems in Africa*, Stevenage : IIED, 2007, p. 51-64.



Les changements socio-économiques influencent l'attitude des jeunes des zones rurales à l'égard des autorités traditionnelles et formelles. La modernisation remet en question la grande structure familiale traditionnelle. Lorsque les jeunes se marient, ils refusent souvent de suivre la tradition de vivre au sein d'un réseau familial élargi dans un même foyer. Beaucoup préfèrent quitter le domicile parental après le mariage. Ce processus de nucléarisation familiale modifie la façon dont les terres sont conservées au sein d'une famille et cultivées collectivement. Comme les jeunes générations choisissent de quitter le domicile familial, il existe une demande croissante pour une façon différente d'attribuer les parcelles de terrain, afin que chaque nouveau couple puisse recevoir sa propre parcelle. Les parcelles des ménages s'en trouvent ainsi fragmentées, ce qui non seulement change la nature et le niveau de productivité, mais génère aussi au sein des familles un potentiel de conflit de propriété.

Plusieurs personnes interrogées ont décrit comment, en cas de violences à l'échelle communautaire, les jeunes hommes jouent un rôle déterminant soit dans la défense de certaines zones, soit dans la riposte aux agressions en tant que membres de groupes d'autodéfense. D'anciens responsables craignent que l'agitation de la jeunesse ne devienne un problème dans la région de Sikasso, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'emploi. En juin 2019, les jeunes hommes et femmes de Kolondieba ont manifesté leur frustrations vis-à-vis de la non-mise en œuvre des promesses politiques d'emploi et des injustices judiciaires (réelles ou perçues) relatives aux conflits fonciers²⁹.

Malgré ces préoccupations, certains représentants des jeunes de la région de Sikasso ont démontré leur volonté de jouer un rôle constructif dans le développement de la région. Des groupes de jeunes ont été créés et sont structurés autour du Conseil National de la Jeunesse ou des branches jeunesse de diverses associations professionnelles. Certains chefs traditionnels, officiellement nommés comme représentants de village ou de quartier, ont révélé qu'ils avaient créé des comités de développement de quartier/village afin d'impliquer les jeunes

29 « Kolondieba : Les conflits en latence », *L'Essor*, 29 juin 2017, <https://www.maliweb.net/societe/kolondieba-conflits-latence-2354282.html> (consulté le 11 janvier 2020).

dans la prise de décision au sein de leur communauté ; d'autres jeunes ont initié des initiatives de développement ou d'assainissement.

Si l'exclusion des femmes de la propriété foncière est un problème profondément ancré pour lequel il n'y a pas de solutions faciles à court terme, il existe toutefois des occasions d'autonomiser les femmes dans le secteur agricole. Le caractère discriminatoire de l'attribution traditionnelle des terres limite l'action des femmes. Lorsqu'on leur a demandé si elles souhaitaient davantage de reconnaissance au sein des systèmes de gestion traditionnels, plusieurs des femmes interrogées³⁰ ont répondu que ce n'était pas leur principale priorité³¹. Cette réaction démontre, non pas que les femmes ne voient pas la valeur de la propriété foncière, mais au contraire que beaucoup d'entre elles ont bien compris les facteurs structurels qui les empêchent de devenir propriétaires : « La guerre contre la tradition ? Nous l'avons perdue il y a longtemps, a déclaré une femme interrogée à Kolondieba³². »

Conscientes du caractère excluant des normes traditionnelles existantes, les femmes trouvent de nouveaux moyens de négocier ces obstacles sans contrarier leur communauté. Ces biais consistent notamment à s'inscrire à des cours d'alphabétisation ou à une formation professionnelle en gestion financière, à mettre en pratique des compétences acquises au sein de coopératives ou de « tontines », à veiller à une diffusion plus large de l'enregistrement des titres de propriété et à accroître l'accès aux possibilités de crédit. Ils représentent de bons points d'entrée à l'autonomisation des femmes. Ainsi s'organiser en coopératives et en associations donne aux femmes et aux jeunes la possibilité de contester directement et indirectement les normes traditionnelles. Cependant, ces structures n'autonomisent pas nécessairement tous leurs membres de manière égale et tendent à refléter la pyramide sociale existante. Les responsables de groupes de femmes au niveau des villages, par exemple, sont souvent liées aux familles fondatrices et aux chefs. De même, les groupes de jeunes sont dirigés par des hommes. Plutôt que de tenter de corriger ces déséquilibres, les dirigeants socialement privilégiés ont tendance à justifier leurs positions d'autorité par l'écart de capacités avec les membres, le privilège social pouvant être considéré comme conférant une compétence supérieure. La formation de tous les membres des coopératives est donc essentielle pour éviter de reproduire des structures élitistes et pour habiliter les classes les plus marginalisées de la population.

Les efforts de résolution des conflits fonciers peuvent également reposer sur des associations professionnelles et des groupes d'intérêt solides et bien organisés (pyramidaux). La Chambre d'agriculture et les branches interprofessionnelles réparties par type de production, telle que la Plateforme Nationale des Producteurs de Riz du Mali (PNPRM) pour le riz, etc., s'organisent en groupe de pression via la Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP). Deux d'entre elles, la Fédération Nationale des Femmes Rurales (FENAFER) et la Fédération Nationale des Jeunes Ruraux (FENAJER), représentent les voix et les intérêts des femmes et des jeunes. Les organisations de femmes et de jeunes jouent un rôle actif dans la conciliation et la réconciliation des litiges fonciers. Si la représentation des femmes et des jeunes est obligatoire dans les CoFo, la dynamique traditionnelle du pouvoir social prévaut néanmoins toujours dans la gouvernance de ces commissions : les perspectives des femmes et des jeunes ont souvent moins de poids que celles des autres membres des commissions.

30 Douze entretiens, individuels ou en groupes, ont été menés avec des femmes commerçantes, des représentantes d'associations de femmes et des femmes rurales.

31 La présidente d'une association de femmes à Kalana a mis en relief, durant un groupe de réflexion, que les femmes « ne veulent pas de terres. Notre émancipation doit se frayer un chemin différent. » Entretiens avec des femmes de Kalana, Filamana, Kolondieba, Kadiolo, Zégoua, 2018.

32 Entretiens avec des femmes de Kolondieba, 2018.

Typologie des conflits fonciers dans la région de Sikasso

Les conflits fonciers sont communs dans la région de Sikasso, bien qu'ils varient en intensité et en échelle. Ils indiquent que la croissance démographique (+9,27 % entre 2009 et 2012)³³ ainsi que les migrations internes augmentent la pression sur la disponibilité des terres³⁴.

Les conflits à Sikasso peuvent être répertoriés en deux catégories principales : les conflits de propriété foncière et les conflits d'usage des terres.

CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET DÉGRADATION DES SOLS

Outre les pressions liées à la sécurité, la région de Sikasso est confrontée à d'autres défis contemporains. La culture croissante des **cultures commerciales ou de rente** a un impact négatif sur la qualité des terres. Par exemple, l'exploitation à long terme du coton à Kadiolo a conduit à une dégradation de la qualité des sols, provoquant une migration régionale interne de l'est à l'ouest de la région. La monoculture à long terme des anacardiens pourrait conduire à des résultats similaires. Lorsque des terres qui devraient être laissées en jachère à certains moments pour permettre au sol de se régénérer sont à la place consacrées aux cultures de rente et à l'utilisation spéculative des terres, cela conduit à l'épuisement des sols.

Le changement climatique est observable dans la région à travers des variations dans les régimes pluviométriques portant à la fois sur l'intensité (augmentation des événements catastrophiques : orages, inondations) et sur le calendrier (imprévisibilité de la durée de la saison des pluies). Cela rend la sélection des cultures et la planification agricole difficile et ajoute une incertitude quant à la disponibilité en eau pour les éleveurs nomades et sédentaires.

Ces processus pourraient potentiellement accroître la concurrence sur l'accès aux terres entre différents usagers et communautés. Si elle n'est pas gérée, cette compétition pourrait entraîner des conflits récurrents intra et intercommunautaires, voire des flambées de violence.

Conflits de propriété foncière

Les litiges de propriété peuvent commencer comme des conflits entre individus, mais peuvent rapidement dégénérer en conflits entre deux communautés. Cette partie explique les différents types de conflits qui ont été observés en matière de propriété foncière dans la région de Sikasso.

Les conflits les plus susceptibles de conduire à la violence sont ceux entre les communautés d'accueil et les « migrants » (populations considérées comme originaires de l'extérieur de la région) concernant un héritage, la durée ou les conditions d'un bail.

33 WASH Cluster Mali, https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/Cartes_Population_mali.pdf (consulté le 11 janvier 2020).

34 Entretiens avec les chefs traditionnels à Yorosso, Blendio et Kolondieba, 2018.

Ces conflits surviennent lorsque les agriculteurs migrants locataires qui exploitent une parcelle de terrain la considèrent comme la leur, ou lorsque les conditions d'exploitation des terres sont modifiées par les autorités traditionnelles. Selon les règles traditionnelles, la partie qui reçoit un prêt foncier ne peut pas faire valoir des droits de propriété ou le transférer en héritage et ne peut planter aucun arbre sur la parcelle de terrain en question³⁵. Cependant, le manque de preuves écrites des transactions foncières (vente, location) dans les accords traditionnels peut entraîner des désaccords et des conflits.

Compte tenu du régime d'occupation précaire des migrants, les décisions prises par les chefs de village selon les pratiques traditionnelles tendent à favoriser les habitants « d'origine », laissant les migrants à la merci des expropriations. Étant donné que le statut de « migrant » est presque permanent, cela peut conduire à de lourds griefs sur la propriété des terres.

Dans d'autres cas, le ressentiment à l'égard des communautés de migrants croît lorsque celles-ci semblent plus prospères que la communauté d'accueil. Dans ces circonstances, l'hôte peut profiter des règles de propriété traditionnelle pour remédier à l'injustice économique perçue en limitant l'accès des communautés de migrants aux terres. Une telle situation a provoqué un conflit dans le village de Solakoroni, dans le cercle de Bougouni en mai 2019. Les communautés d'accueil ont été irritées par une décision de justice qui réprimandait le maire local d'avoir limité l'accès aux terres par les migrants à cinq hectares. Certains membres des communautés d'accueil ont attaqué des migrants Minianka, faisant deux morts et plusieurs autres blessés. Après l'intervention du gouverneur de la région, 400 Minianka ont été déplacés vers le centre administratif le plus proche³⁶. Un évènement similaire a fait six morts en 2017 dans le village de Kafana, dans le cercle de Sikasso.

Les autorités ont tendance à réagir à ces types de conflits après coup, plutôt que d'agir en amont pour anticiper et prévenir les montées de violence. Une vision de gestion à long terme des mouvements de population fait défaut. Les autorités législatives espèrent résoudre ces conflits en exigeant que toute transaction foncière s'accompagne d'un accord écrit, qu'il s'agisse de vente, de location ou de succession. Toutefois, cette obligation légale n'a pas encore été pleinement mise en œuvre³⁷.

Un deuxième type commun de conflit de propriété foncière concerne la délimitation des champs entre les différents villages, en raison des différences entre les légitimités traditionnelles et administratives. Ces conflits surviennent généralement au début de la saison des pluies (mai-juin), lorsque les agriculteurs planifient leur campagne agricole. Les limites des nouveaux villages qui ont été créées et décidées par l'administration gouvernementale sont souvent contestées par les chefs traditionnels, qui les considèrent comme relevant de leur juridiction³⁸. Cette situation est aggravée par le fait que l'État effectue cette délimitation administrative sans consulter les autorités traditionnelles ou sans mener les études cadastrales appropriées³⁹. La superposition de frontières traditionnelles et de frontières administratives contradictoires peut conduire à une **double imposition** des agriculteurs, qui se trouvent obligés de payer une taxe d'honneur au chef de terre du village traditionnel et une taxe officielle à la nouvelle autorité villageoise. En outre, cela peut susciter des rivalités pour les parcelles de terrain entre les communautés des différents villages, une concurrence capable de parfois dégénérer en affrontements violents⁴⁰.

35 Entretiens avec les chefs du village de Zégoua, 2018 ; A. Chene-Sanogo, *Enjeux fonciers et développement « durable » au Mali*, Dijon : Université de Droit de Bourgogne, 2012, p. 100.

36 « La chasse aux sorcières des paysans Minianka se poursuit dans le cercle de Bougouni », *Bamada.net*, 8 juin 2019, <http://bamada.net/la-chasse-aux-sorcières-des-paysans-minianka-se-poursuit-dans-le-cercle-de-bougouni-deja-plus-de-2-morts-et-pres-de-400-deplacés-enregistres-le-president-ibk-interpelle-a-la-journée-paysanne> (consulté le 11 janvier 2020).

37 Ordonnance no 00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier, article 48, <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Code-2000-domanial-et-foncier-MAJ-2002.pdf> (consulté le 11 janvier 2020).

38 Entretien avec le sous-préfet de Kalana, 2018.

39 Entretien avec le représentant APCAM à Sikasso, 2019.

40 Comme ce qui s'est passé entre les villages de Dioumantene et Ndiorola dans le cercle de Kadiolo, entraînant l'intervention de la police. Entretien avec le chef traditionnel de la ville de Sikasso, 2019.

Des conflits de délimitation similaires se produisent entre les communautés maliennes et celles des pays voisins. Les villages à la frontière avec la Guinée, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire connaissent des tensions régulières dues à la concurrence sur les ressources naturelles autour de frontières mal définies. Malgré la médiation et les efforts de maintien de la paix de la part des autorités, ces frontières restent mal délimitées.

Les attaques entre villages frontaliers ont entraîné le vol et la destruction de marchandises et causé des pertes de récolte⁴¹. C'est le cas dans le cercle de Yanfolila, à la frontière avec la Guinée et la Côte d'Ivoire, où la découverte d'or, l'exploitation des champs frontaliers (notamment pour les cultures de rente, comme les anacardiens) et le vol de bétail ont conduit à une augmentation des conflits frontaliers. Autre exemple, en 2017, quatre gendarmes ont été tués alors qu'ils tentaient d'intervenir pour désamorcer un conflit entre deux communautés du village de Yanwoloni (cercle de Yanfolila) sur un site d'orpillage⁴². Ces conflits ne sont souvent résolus que grâce à une intervention intergouvernementale de haut niveau.

Des conflits de droits de propriété se produisent également entre les individus, en particulier dans les zones urbaines et leurs environs, où une intensification de la spéculation foncière est perceptible de la part des promoteurs immobiliers ou de grands investisseurs agricoles. Ces conflits ont le potentiel de susciter des griefs fonciers dans les communautés les plus marginalisées économiquement et socialement et les groupes les plus sous-représentés par le système administratif. Cette partie de la population, tout comme les chefs traditionnels et les administrations locales, souffre d'une connaissance limitée de la loi et de ses droits. Cette méconnaissance est parfois exploitée par les membres de la communauté les plus instruits, les plus aisés financièrement ou par des étrangers. Cela ne fait qu'alimenter le ressentiment face à ce qui est considéré comme une prédation économique et renforcer l'impression d'un système administratif et judiciaire partisan des riches, souvent désigné comme « l'élite de Bamako ».

Il arrive dans certains cas que **les responsables politiques locaux soient impliqués dans une telle prédation économique**. Cela ne contribue pas à dissiper l'impression que les institutions publiques sont corrompues, soit par collusion directe, comme dans le cas de l'ancien maire de Sikasso en 2015⁴³, soit par manque de surveillance de l'activité de gouvernance locale, comme dans le cas du maire de Niénélé en 2014, accusé d'avoir privatisé toutes les terres communales afin de tirer profit des transactions foncières⁴⁴. Une autre affaire concerne le président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCAM) qui a été accusé d'accaparement de terres dans la commune de Koumantou, ce qui a provoqué des affrontements entre communautés⁴⁵. Ces témoignages discréditent les institutions étatiques aux yeux des populations locales et nourrissent un profond sentiment de méfiance.

Les conflits de propriété ont également lieu **au sein des familles**. Ils surviennent lorsque les chefs de famille (des hommes âgés) prennent des décisions d'ordre foncier sans consulter les membres de leur famille élargie qui comptent sur cette terre pour leur subsistance. Une forme courante de conflit concerne l'octroi d'un titre foncier. L'établissement de titres fonciers devrait avoir lieu à la suite d'une enquête judiciaire impliquant toute

41 F. Powelton, « Guinée-Mali : Affrontements entre frontaliers dus à un conflit foncier », *Sahel Intelligence*, 27 février 2015, <http://sahel-intelligence.com/5949-guinee-mali-affrontements-entre-frontaliers-dus-a-un-conflit-foncier.html> (consulté le 11 janvier 2020).

42 « Incident au site d'orpillage de Yanwoloni », *Malijet*, 1er décembre 2017, http://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/199656-incident-au-site-d'orpillage-de-yanwoloni-quatre-gendarmes-tues.htm (consulté le 11 janvier 2020).

43 « Spéculation foncière : le maire de Sikasso, Mamadou Tangara, placé sous mandat de dépôt à Bamako », *Malijet*, 16 juillet 2015, <http://malijet.com/actualite-politique-au-mali/flash-info/133072-speculation-fonciere-le-maire-de-sikasso-mamadou-tangara-place-s.html> (consulté le 11 janvier 2020).

44 « Litige foncier à Sikasso : un maire vend les terres de tout un village », *Malijet*, 18 juillet 2014, <http://malijet.com/actualite-politique-au-mali/flash-info/107356-litige-foncier-a-sikasso-un-maire-vend-les-terres-de-tout-un-vil.html> (consulté le 11 janvier 2020).

45 « Spéculation foncière à Tienkougoba : Bakary Togola à l'origine de l'affrontement entre des villages », *Maliweb*, 20 octobre 2018, <https://www.maliweb.net/immobilierdomaines-fonciers/speculation-fonciere-a-tienkougoba-bakary-togola-a-lorigine-de-laffrontement-entre-des-villages-2782729.html> (consulté le 11 janvier 2020).

partie intéressée. Ce type d'enquête est cependant très rarement mené, ce qui rend la plupart des titres fonciers juridiquement contestables⁴⁶. Bien que ces conflits ne conduisent pas nécessairement à la violence, ils contribuent à une perte de crédibilité des autorités traditionnelles qui utilisent des titres de propriété inappropriés pour garantir la propriété formelle des terres sous leur contrôle et sont ainsi perçues comme cherchant à tirer profit de leur position. Dans le centre et le nord du Mali, la connivence perçue entre les autorités traditionnelles et le système juridique a provoqué la remise en cause de la gouvernance coutumière et la quête d'autres modèles de gouvernance, faisant appel à des intervenants non étatiques ou centrés sur de fortes identités ethniques⁴⁷.

Les différents types de conflits de propriété foncière examinés jusqu'à présent sont principalement dus à un manque d'accord entre des normes traditionnelles affaiblies, des normes formelles incomplètes, des pratiques politiques corrompues ainsi que des inégalités dans le développement socio-économique. La partie suivante examinera comment ces mêmes facteurs influencent les conflits liés à l'usage des terres.

Conflits liés à l'usage des terres

Les conflits liés à l'usage des terres ont tendance à apparaître lorsque différents groupes socio-économiques – dont l'identité empiète souvent sur les affiliations ethniques – revendiquent un droit d'usage pour les mêmes terres pour subsister.

La plupart des conflits liés à l'usage des terres ont lieu entre éleveurs et agriculteurs.

La transhumance a lieu entre octobre et janvier lorsque les troupeaux se déplacent du centre du Mali vers la région sud, et vers les pays voisins – la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso – à la recherche de zones de pâturage. Le retour des communautés transhumantes et du bétail a lieu entre avril et juillet, ce qui coïncide avec le début de la saison agricole, lorsque les agriculteurs commencent à semer leurs récoltes. Ce chevauchement des différents types d'exploitation des terres crée un certain nombre de conflits.

Le déplacement saisonnier du bétail a tendance à se dérouler de manière désorganisée, même quand des conventions locales stipulant les dates et les itinéraires de passage des troupeaux sont établies⁴⁸. Les communautés d'éleveurs évitent parfois les charges liées à la déclaration du bétail et aux contrôles sanitaires en déplaçant leurs troupeaux la nuit. Comme les cultures des agriculteurs peuvent subir des dégâts après le passage du bétail sur leurs terres, les éleveurs sont accusés de détruire les cultures des cultivateurs faute de contrôler leurs bêtes. Ces conflits semblent de plus en plus réguliers et violents⁴⁹, le nombre d'interventions de la gendarmerie étant perçu à la hausse. En réponse, les communautés locales organisent leur propre protection, comme à Filamana, où les jeunes locaux ont été encouragés à former des groupes d'autodéfense pour garder les champs et protéger les forêts contre les communautés d'éleveurs. Une telle pratique a également été observée dans le cercle de Kadiolo, où la communauté des chasseurs s'est vu confier un rôle similaire⁵⁰.

La plupart des personnes interrogées, à savoir les autorités et les chefs de village, reprochent aux éleveurs de ne pas respecter les règles locales convenues par les communautés. La Charte pastorale prévoit l'établissement

46 Entretien avec l'ancien ministre de la Justice, 2019.

47 A. Tobie, *Central Mali: Violence, local perspectives and diverging narratives*, Stockholm : SIPRI, 2017.

48 CARITAS Mali a soutenu l'adoption d'une convention à Kalana, mais selon la population, les autorités locales chargées de sa mise en place n'ont jamais mis en œuvre ses principes.

49 Entretien avec le représentant de la branche de la Fédération Nationale des Jeunes Ruraux (FENAJER) de Sikasso, 2019.

50 « Kadiolo : les autorités prennent des dispositions sécuritaires dans le cercle », *Bamada.net*, 22 mai 2019, <http://bamada.net/kadiolo-les-autorites-prennent-des-dispositions-securitaires-dans-le-cercle> (consulté le 11 janvier 2020).



de pistes pastorales spéciales et de zones de pâturage. Cependant, il est peu probable que les communautés transhumantes puissent accéder aux informations sur ces accords locaux⁵¹. Les éleveurs contestent souvent les taxes informelles qui leur sont imposées pour accéder aux points d'eau et aux pâturages, ainsi que toute forme d'indemnisation des dégâts causés aux récoltes décidée par les autorités traditionnelles⁵².

Plusieurs organisations à but non lucratif (comme Helvetas, CARITAS et SNV) ont investi dans l'établissement de pistes pastorales, définissant des couloirs de passage, délimitant les zones de pâturage et organisant l'accès aux points d'eau. Les cercles équipés de pistes de transhumance et d'infrastructures connaissent moins de conflits liés à la période de transhumance⁵³. Ces initiatives peuvent réduire les risques de conflits. Les autorités locales ont toutefois déclaré que ce soutien est généralement limité dans sa portée et dans le temps, les marquages incomplets disparaissant à la longue ou étant insuffisamment « éprouvés » pour garantir leur efficacité⁵⁴.

51 Ces conventions sont conservées par les chefs traditionnels, par la Direction de l'Élevage du ministère de l'Élevage et de la Pêche et par la Direction du génie agricole du ministère de l'Agriculture.

52 À Yorosso, le chef du village a établi des règles bien précises pour les réparations monétaires : l'agriculteur reçoit 1 000 XOF (1,8 USD) pour chaque tête de bétail qui entre dans le champ. Si la sanction n'est pas acceptée, le chef du village fait appel à la commission foncière pour délibérer ; entretien avec le chef de village de Yorosso, 2018. Un procédé similaire est disponible à Blendio et à Kalana où la municipalité impose des amendes de 1 000 XOF pour tout animal qui entre dans le champ, accompagné d'une visite des autorités agricoles de l'État ; groupe de réflexion avec les autorités à Kalana, 2018.

53 Kadiolo, à la frontière avec la Côte d'Ivoire, a une piste de transhumance parallèle à la route principale qui relie la ville de Sikasso à son voisin au sud. De même en 2002, Koury, à la frontière du Burkina Faso, a établi une série de pistes pastorales entre Ségou (la principale origine des troupeaux) et Yorosso (la dernière ville avant la frontière). Une piste principale de 100 mètres de large et plusieurs pistes secondaires d'une largeur de 50 mètres ont été construites avec le soutien de Helvetas - Swiss Intercooperation et l'Association Malienne d'Éveil au Développement Durable (AMEDD) ; entretien avec le secrétaire général de la commune de Koury, 2018.

54 Entretiens à Kolondieba, Filamana et Kalana, 2018.

L'extraction aurifère provoque des conflits entre mineurs et communautés locales en raison de l'accaparement des terres et de l'impact environnemental sur la santé des populations et leurs moyens de subsistance.

L'orpaillage dans les cercles de Bougouni, Kolondieba, Yanfolila et Sikasso, dans l'ouest de la région, exerce une pression supplémentaire sur l'accès aux terres et aux autres ressources. Lorsqu'une mine est gérée par des entreprises, les populations locales expriment leurs préoccupations quant à l'accaparement des terres et l'absence de retombées bénéfiques pour la communauté. Cependant, dans la région de Sikasso, à l'instar du secteur agricole, l'activité d'extraction est principalement organisée autour de sites artisanaux d'orpaillage et de chercheurs d'or indépendants plutôt que de grandes industries. L'extraction par les orpailleurs artisanaux a augmenté après la déstabilisation de l'État en 2012 en raison de la disparition de toute supervision des activités d'extraction⁵⁵. Si cela continue à ne pas être réglementé, cela risque d'être préjudiciable pour l'environnement⁵⁶. À Yanfolila, la pollution des cours d'eau a des effets néfastes sur la santé et sur les moyens de subsistance des pêcheurs. Les représentants des communautés de pêcheurs se plaignent que le feu vert pour l'exploitation aurifère a été donné par les autorités locales qui se concentrent uniquement sur le gain financier à court terme plutôt que sur une compréhension des impacts à long terme sur la santé.

Un autre type de conflit est observé entre les agences étatiques responsables de la préservation de l'environnement d'une part, et les populations locales qui ont besoin d'accéder aux bois des forêts protégées à des fins domestiques, d'autre part.

Il existe également des rivalités intra et intercommunautaires quant à l'exploitation intensive des forêts et l'impact de cette dernière sur l'écosystème. Les tensions locales peuvent dégénérer en violences, comme ce fut le cas en mai 2019 lorsqu'un agent local des Eaux et Forêts a été tué à Mamabougou dans le cercle de Sikasso. Dans un autre cas, à la frontière de la réserve de Niéniendougou, les chefs de terre ont installé des migrants dans des zones protégées pour mettre à l'épreuve la résolution des autorités en matière de protection de l'environnement. L'intention était que si ces nouveaux arrivants étaient soumis à des amendes de l'Office des Eaux et Forêts, les habitants n'étendraient pas leurs activités agricoles dans les zones protégées. Mais s'ils ne l'étaient pas, la réserve serait exploitée et cultivée. Cela montre aussi la façon dont les communautés de migrants sont parfois instrumentalisées et installées dans des conditions précaires.

Certaines des agences d'État interrogées dans la région de Sikasso sont d'avis que la prolifération des conflits est due à la transition d'un système traditionnel à un système hybride intégré de gestion des terres. Si l'État ne peut pas démontrer qu'il est capable de mener à bien cette transition et de soutenir, efficacement, les communautés dans la mise en place de mécanismes de prévention et de gestion d'intérêts opposés, cela ouvrira la voie aux communautés pour s'organiser à travers des systèmes de sécurité parallèles localisés, comme ceux observés dans le centre du Mali⁵⁷. Le risque est que les communautés se montrent moins prêtes à coopérer et se replient sur leurs identités principales. Cela aboutirait à un risque d'accroissement des conflits intercommunautaires entre différents groupes socio-économiques ou ethniques. Le danger est que la violence devienne la réponse par défaut aux griefs fonciers. Au vu de ces inquiétudes, le gouvernement doit veiller à **une plus grande coordination des efforts de conciliation pour se mettre d'accord sur des règles d'usage partagées.**

55 Mali: Environmental protection and awareness in the Sikasso region, <http://www.siemempuu.org/en/funding/old-programme/mali> (consulté le 11 janvier 2020).

56 M. Keita, G. Ogandi, O. Owuor et W. Nyamoa, « Impacts of artisanal gold mining on water quality: A case study of Tangandougou Commune in Sikasso Region, Mali », Yazd : *Journal of Environmental Health and Sustainable Development*, 3(4), 2018, p. 621-629, https://www.researchgate.net/publication/329914077_Impacts_of_Artisanal_Gold_Mining_on_Water_Quality_A_Case_Study_of_Tangandougou_Commune_in_Sikasso_Region_Mali.

57 A. Tobie, 2017, op. cit.

Conclusion : Priorités pour prévenir l'escalade des conflits fonciers

La crise dans le nord du Mali en 2012 et l'insécurité croissante dans le centre du pays depuis 2015 prouvent que la défaillance de l'État et un contrat social compromis entre l'État et ses citoyens peuvent conduire les populations à s'organiser autour d'identités locales, qu'elles soient religieuses, ethniques ou socio-économiques. Cette réorganisation ad hoc offre un terrain fertile aux manipulations politiques et aux conflits violents, où la question de l'usage des terres représente une importante ligne de fracture.

Avec la détérioration de la situation au Burkina Faso voisin, et les préoccupations croissantes liées aux mouvements migratoires des populations et du bétail, ainsi qu'au changement climatique, la région de Sikasso fait face à plusieurs incertitudes. Les manifestations dans la région contre les interventions de police et les décisions de justice peuvent être considérées comme des indicateurs d'alerte précoce d'une déconnexion politique de l'État avec ses citoyens et des conséquences que cela peut avoir en matière de stabilité.

Si cette région a plusieurs avantages qui la rendent résiliente aux chocs, elle n'a cependant pas été épargnée par les conflits violents liés à l'accès aux ressources naturelles. Face aux griefs des différentes communautés concernant l'accès aux terres et aux moyens de subsistance associés, les autorités réagissent plus après coup qu'elles ne font preuve d'anticipation. L'intervention de personnalités très influentes et haut placées est même souvent nécessaire pour mettre fin à ces conflits ; toutefois les efforts pour s'attaquer à leurs causes profondes font défaut.

Dans les zones rurales de la région, la loi coutumière réglementant l'attribution et l'usage des terres est souvent discriminatoire et patriarcale à la fois. Cet effet est aggravé par l'absence d'autorité étatique. Le pouvoir coutumier est remis en question par les effets conjugués du changement climatique, des migrations, des tensions intergénérationnelles et des changements de comportements économiques.

Le système juridique innove en cherchant à reconnaître le droit foncier coutumier et à établir des ponts entre gouvernance traditionnelle et formelle. Les CoFo, spécialement celles créées à l'échelle villageoise, ont le potentiel d'être des mécanismes opérationnels pour intégrer plus efficacement ces deux systèmes. Toutefois, l'État doit faire davantage pour appliquer ce cadre de gouvernance. Il doit être plus présent dans les zones rurales par le biais de ses instances infranationales et réaffirmer son autorité en matière de gestion des terres, tout en reconnaissant la diversité des pratiques, en encourageant la représentation des cadets sociaux, sans pour autant s'aliéner les systèmes traditionnels.

À ce titre, le contexte exige une double approche :

D'abord, il faudrait mettre en place, ou renforcer, les mécanismes préventifs de gestion et de résolution des litiges susceptibles de déboucher sur des violences. Cela représenterait un effort important à court et moyen terme pour réduire la propagation de la violence en provenance du centre du Mali ou des pays voisins.

Ensuite, parvenir à une solution durable et persistante des conflits fonciers implique un engagement à moyen et long terme avec les institutions gouvernementales, locales et nationales pour : accélérer la mise en œuvre et l'application de cadres juridiques ; adapter les approches aux exigences du changement climatique, et faire avancer une véritable planification des mouvements de population.

Investir maintenant dans des mécanismes de prévention permettra d'éviter le coût élevé des mesures correctives à l'avenir.

Recommandations

1. **Le gouvernement national et les partenaires internationaux doivent prioriser les zones les plus à risques identifiées par une analyse régulière des conflits locaux.** Pour ce faire, il est essentiel d'identifier et de suivre les signes d'alerte précoce indiquant une détérioration de la situation sécuritaire, comme les attaques ciblées contre les institutions de l'État ou une rhétorique ethnique incendiaire. De plus, les interventions fondées sur une telle analyse doivent faire preuve de **sensibilité aux conflits**, afin d'éviter le renforcement des dynamiques de conflit existantes ou la création de nouvelles dynamiques de conflit.
2. **Les partenaires internationaux du Mali devraient à la fois soutenir la formation de groupes intermédiaires** – tels que les associations, les groupes de jeunes, les femmes, les coopératives sectorielles, les conseillers municipaux locaux et les conseillers de village – **à la gouvernance foncière inclusive, et faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les différentes communautés**⁵⁸. Cela permettra non seulement d'aider les communautés à gérer les conflits fonciers, mais aussi de s'attaquer aux inégalités profondément ancrées dans les mécanismes de règlement des litiges.
3. **Les partenaires internationaux du Mali devraient œuvrer avec les administrations nationales et locales à la mise en place d'un système coordonné de renforcement des capacités et de formation à la gestion des terres**, ainsi que de diffusion de la loi à tous les niveaux de gouvernement :
 - a. En améliorant la coordination et la collaboration entre le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, le ministère de l'Administration territoriale et du Développement territorial et le ministère de la Justice grâce à une surveillance renforcée du cadastre et à la formation de greffiers et de juges des juridictions inférieures aux lois de gestion des terres.
 - b. En développant non seulement une meilleure compréhension du cadre juridique régissant la gestion des terres, mais aussi la capacité d'appliquer ce cadre à tous les niveaux administratifs, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des chefs de village et la mise en place des CoFo, afin de faciliter un processus de décentralisation plus significatif.
 - c. En assurant la diffusion des politiques de gestion des terres, de sorte à renforcer la supervision par des instances citoyennes d'observation.
4. **Les partenaires internationaux du Mali devraient améliorer l'impact et la durabilité des interventions d'atténuation des conflits** qu'ils soutiennent en intégrant différents niveaux de gouvernance dans leurs activités et en élaborant des directives de communication pour partager les interventions réussies et encourager leur reproduction.

58 Utiliser, par exemple, les discussions sur l'usage des terres comme point d'entrée pour discuter de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les quotas fonciers pour les jeunes et pour les femmes, et pour échanger des idées et des informations sur les approches productives entre les décideurs traditionnels.

International Alert Mali

Badalabougou Sema I, Porte 385, Rue 98, Bamako, Mali

Tél. : +223 44 24 20 82

Email : Mali@international-alert.org

www.international-alert.org



[/InternationalAlert](https://www.facebook.com/InternationalAlert)



[@intalert](https://twitter.com/intalert)