

Mali : le foncier, objet de convoitises et de controverses

Un objet : le foncier

Pris dans une définition très large, le foncier est ici considéré comme l'ensemble des terres et des ressources naturelles qui y sont directement attachées (renouvelables - pâturages, forêts, points d'eau, ... - et non renouvelables - minerais) et des relations entre individus et groupes pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources. Les systèmes fonciers comprennent les règles rattachées à la terre et ses ressources, ainsi que les institutions et les relations qui déterminent l'application de ces règles.

L'enjeu : une gestion durable et pacifiée du foncier rural

Dans un contexte général marqué par une augmentation de la compétition pour l'accès aux ressources naturelles liée à l'accroissement de la population et la raréfaction des ressources, deux principales sources de droits reflétant des logiques territoriales différentes, parfois contradictoires, régissent un même objet, le foncier.

Le droit dit positif, constitué par les textes législatifs, véhicule une logique économique de la terre. Les terres rurales non immatriculées (la grande majorité) sont la propriété de l'Etat. Des textes régissent la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques sur ces terres et le système judiciaire est en charge du règlement des conflits fonciers. Les multiples évolutions législatives sectorielles (relecture du Code domanial et foncier, révision de la législation forestière, élaboration d'une Charte pastorale, d'un Code de l'eau...), qui ne sont pas totalement mises en œuvre, entraînent beaucoup de confusions et de contradictions internes au droit positif.

Mais, de fait, sur le terrain, l'appropriation et l'utilisation des terres et des ressources sont régulées par des autorités coutumières. Ces dernières gèrent la coexistence sur un même espace d'une multiplicité de droits pour une multiplicité d'usages complémentaires des ressources par une multiplicité d'acteurs ayant des droits différenciés selon leur appartenance sociale. Au niveau local, elles constituent l'instance de base de règlement des conflits fonciers.

Les récentes lois de décentralisation instituent de nouveaux acteurs, les collectivités territoriales, et prévoient de leur transférer la gestion de leur territoire sans préciser comment opérationnaliser ce transfert. Autorités coutumières, collectivités territoriales, services de l'Etat chargés de l'application des lois de gestion des ressources naturelles et foncières et système judiciaire coexistent sans que leurs rôles respectifs et surtout l'articulation de ces rôles ne soient clarifiés. Cette situation affaiblit l'autorité de chaque acteur et il en résulte une situation de grande incertitude sur les droits dont chacun peut se prévaloir et sur les autorités qui ont compétence pour tel ou tel aspect de la gestion foncière.

Cette situation induit des comportements opportunistes de la part d'acteurs maniant les différents registres et passant de l'un à l'autre en fonction de leur intérêt. Des phénomènes d'exclusion d'un groupe par un autre se développent. L'incertitude sur les droits et la faible sécurisation foncière conduit à des modes d'exploitation minière des ressources et des pratiques extensives d'occupation de l'espace obérant la durabilité de ces modes de gestion.

De plus, les tensions sur les ressources stratégiques (points d'eau, pâturages, terres fertiles, etc.) augmentent, la lutte devenant encore plus âpre quand un aménagement est en vue. L'absence de système cohérent de règlement des litiges conduit à leur envenimement. Des conflits éclatent, souvent violents et parfois mortels.

Face à cette situation, l'enjeu majeur est celui d'une gestion durable et pacifiée des ressources naturelles et des terres passant par une amélioration de la sécurisation foncière.

Une concertation à l'initiative de l'Etat :

L'initiative

En 1999, la Cellule de Planification et Statistique (CPS) du Ministère du Développement Rural prend l'initiative de lancer une « réflexion concertée » sur la question foncière. L'objectif est alors de « réfléchir et proposer des orientations politiques pour créer les conditions d'une gestion durable des ressources foncières et d'un apaisement des relations foncières ». L'échelle est nationale, le processus est descendant.

L'itinéraire de concertation

L'itinéraire de concertation est représenté par l'arbre ci-contre. Plusieurs étapes apparaissent :

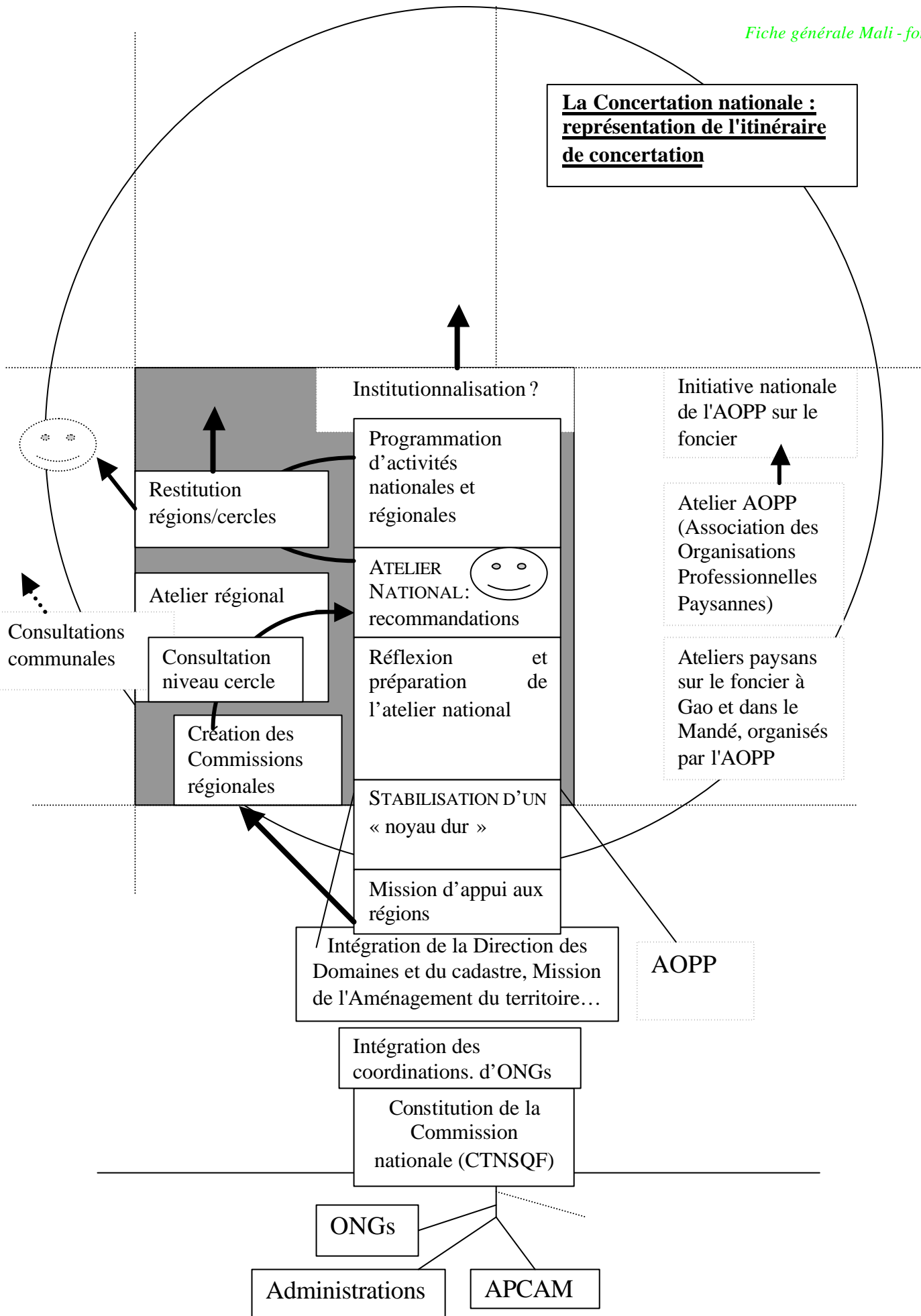
La consolidation d'un premier réseau de participants dans un espace de débat national : une Commission Technique Nationale de Suivi des Questions Foncières (CTNSQF) est mise en place pour préparer un atelier national. Y sont associés des délégués des ministères concernés : Ce premier « réseau de participants » s'élargit ensuite vers des coordinations nationales d'ONGs et vers des organisations publiques naissantes telles que la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre. L'assemblée permanente des Chambres d'Agriculture y représente les paysans mais une tentative d'élargissement vers d'autres organisations paysannes tourne court. Puis ce réseau se réduit de lui-même autour d'un « noyau dur » : le tronc de l'arbre est en place et va perdurer. Il cherche aujourd'hui à obtenir une reconnaissance par un décret.

Un élargissement vers les régions : la commission nationale décide de demander une communication à chaque région pour l'atelier national, mais elle constate très vite l'importance de dialogues menés dans les régions pour alimenter et légitimer ces communications. Des Commissions Techniques Régionales de Suivi des Questions Foncières (CTRSQF) sont mises en place avec la même composition (directions régionales des ministères impliqués, coordinations régionales d'ONGs, Chambres Régionales d'Agriculture) et un animateur, qualifié de « point focal ». La CTRSQF élabore une communication à partir d'une consultation dans les cercles.

Un atelier national, source de recommandations : une liste de 79 recommandations ressort de l'atelier national. Elles sont restituées dans les régions jusqu'au niveau des cercles et les participants aux commissions régionales ou nationales élaborent des fiches où ils décrivent leurs activités relatives au foncier et font des propositions d'actions pour la mise en application des recommandations. Ces espaces de concertation s'inscrivent désormais dans la durée et deviennent des supports pour l'action.

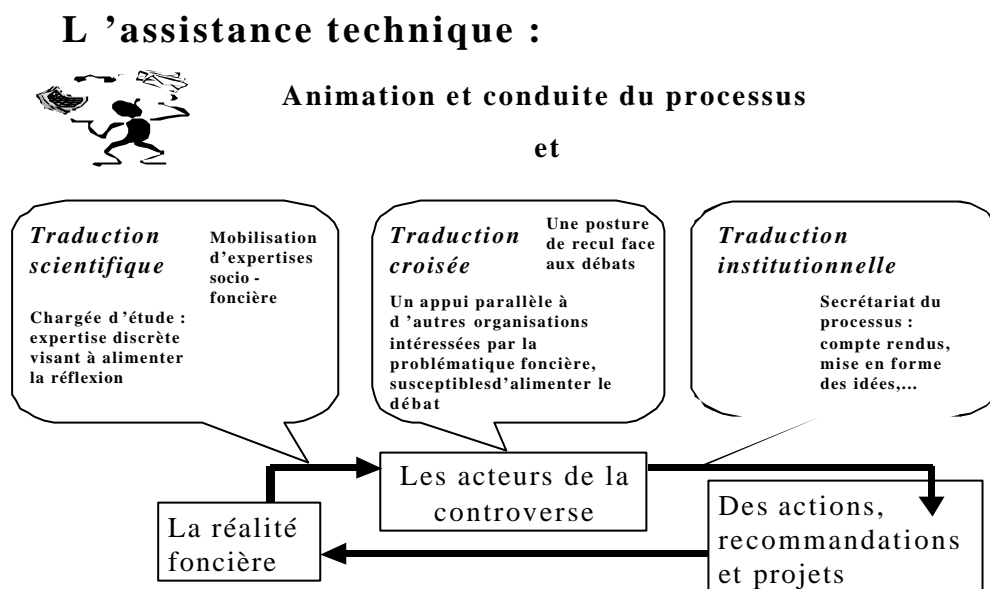
Une initiative parallèle, issue indirectement du processus : l'Association des Organisations Professionnelles Paysannes organise parallèlement des ateliers de concertation sur le foncier, dans deux petites régions. Puis, faute d'être intégrée dans le processus national, elle élabore un projet de concertation interne au monde paysan dont l'objectif est « d'apporter l'avis concerté des organisations paysannes dans le processus en cours à la CPS sur le sujet ». Un véritable espace public de concertation se structure, avec des composantes plus ou moins reliées entre elles.

L'arbre a déjà fourni ses premiers fruits que sont des recommandations opérationnelles, des actions issues du processus menées par certains de ses participants, la reconnaissance de la problématique foncière comme un thème clé de débat national. Il s'est surtout consolidé pour produire des fruits dans l'avenir, ce qui est peut-être le plus important...



UNE ASSISTANCE TECHNIQUE : DANS QUELLE POSTURE, POUR QUELLES FONCTIONS ?

Le processus est appuyé par la coopération française qui a mis une assistante technique à la disposition de la CPS pour l'animer. Elle assure la conduite du processus (et sa continuité) et assume des fonctions qui relèvent de différents types de traduction (voir fiche repère n°4).



La traduction scientifique vise à rendre le réel intelligible par les participants, en amont de la concertation proprement dite. Ici, l'assistante technique a été chargée de mobiliser des experts pour établir un état des lieux. Elle n'avait pas pour mission de s'investir dans de telles expertises mais l'a fait de façon discrète, de façon à alimenter la réflexion.

La traduction croisée vise à rendre intelligible les positions des uns aux yeux des autres et à susciter l'émergence de passerelles entre les acteurs concernés. Le problème majeur rencontré par l'assistante technique a été que certains acteurs du monde paysan, intéressés par cette démarche au point de prendre l'initiative de concertations dans de petites régions, n'ont pas été acceptés comme participants. Dès lors, le processus de concertation associait essentiellement des représentants de l'Etat. Comment créer des passerelles entre des acteurs lorsque l'un d'entre eux est absent du processus ? L'assistante technique a appuyé parallèlement et officieusement ces «absents » dans certaines initiatives, afin qu'ils se forment une position et entrent dans le champ du débat public même s'ils n'y avaient pas été invités a priori. Par ailleurs, au cœur du processus et des débats, l'assistante technique a su se positionner dans une position de recul, ne prenant pas partie, posture qui est celle d'un médiateur.

Enfin, l'assistante technique a clairement joué un rôle de traduction institutionnelle (traduction des idées en règles, actions, organisations,...), rôle inscrit dans son cahier des charges. Elle assume le secrétariat du processus, élabore des comptes rendus, met en forme les idées. Par exemple, à la suite de l'atelier national, c'est elle qui ordonne les idées et les recommandations, propose des regroupements et des reformulations de façon à produire un document accessible à tous, efficace pour l'action.

Cependant, la position de l'assistance technique, pour assumer cette fonction, est source d'ambiguïtés sur lesquelles nous reviendront dans une fiche spécifique.