



**ROSA  
LUXEMBURG  
STIFTUNG**

**RLS RESEARCH PAPERS ON PEACE AND CONFLICT STUDIES IN WEST AFRICA**

**DE LA PROMOTION DE LA PAIX ET LA JUSTICE  
SOCIALE PAR UNE GOUVERNANCE FONCIERE  
EQUILIBREE AU**

**MALI**

**12/2024/2**



# DE LA PROMOTION DE LA PAIX ET LA JUSTICE SOCIALE PAR UNE GOUVERNANCE FONCIERE EQUILIBRÉE AU MALI

A propos de l'auteur : Dr. Lamine Doumbia

Dr. Doumbia est chercheur à l'Institut d'études d'Asie et d'Afrique de l'Université Humboldt de Berlin et Maître assistant à Bamako. Expert des recherches sur la gouvernance foncière en Afrique, Dr. Doumbia a fait ici une analyse holistique (empiriques, historiques, socio-anthropologiques...) de la question foncière et de la consolidation de la paix durable au Mali.

Étude coordonnée par Marie N'guettia.

## T A B L E D E S M A T I E R E S

Introduction .....	02
1. Comprendre le fonctionnement de la gouvernance foncière au Mali .....	04
1.1. Le code domanial et foncier .....	08
1.2. Les États généraux du foncier au Mali .....	09
2. Cas de conflit lié à l'accaparement de terre dans le cercle de Kita .....	10
2.2. Pourquoi l'importance des droits dits coutumiers ? .....	13
2.2. Vers une gestion participative et inclusive de la gouvernance foncière .....	19
3. Perspectives et Recommandations .....	22
Références bibliographiques .....	26

# INTRODUCTION

*Lamine DOUMBIA*<sup>1</sup>

Cette étude est consacrée à l'analyse de la perception que les acteurs ont de la gouvernance foncière au Mali en termes de développement et de consolidation du maintien de la paix. Dans cette perspective, nous avons prêté attention aux différents processus d'aménagement en milieu rural au Mali. En effet, la différence entre le rural et l'urbain est très fine, et la frontière très poreuse puisqu'en général, ce sont les mêmes acteurs étatiques et non étatiques qui sont dans le processus de changement sociospatial.

La question centrale de cette étude commanditée par la Fondation Rosa Luxemburg est : comment résoudre les conflits fonciers qui sous-tendent souvent les conflits en milieu rural ?

Pour ce faire, il faudrait comprendre les conflits fonciers et appréhender en quoi le foncier est un vecteur pour le développement et la durabilité de la paix et de la justice au Mali. Nous nous basons sur des recherches empiriques effectuées dans le cadre de nos recherches postdoctorales au Mali pour contribuer à la recherche d'une des solutions alternatives pour la paix au Mali. Compte tenu de l'intérêt de cette étude, nous avons décidé d'illustrer les conflits fonciers ruraux, le cadre de la pluralité des normes, les régulations et donc les perceptions des acteurs, avec le cas de l'accaparement des terres dans la forêt du cercle de Kita de la région de Kayes.

D'après Mr Kamissoko, vieux forestier à la retraite, il s'agit ici d'un montage orchestré par un entrepreneur français en complicité avec certains hauts cadres de la direction nationale des Eaux et Forêts. En aperçu, le cercle de Kita a hérité de six (6) forêts classées de l'État colonial en 1950 dont trois (3) sont situées derrière le fleuve Bakoye, une avant d'arriver à Gallé et les deux autres dans le Gangaran. Les forêts étaient inhabitées à l'époque par les populations humaines autochtones qui les considéraient comme impénétrables. Celle de Gallé est située à cheval sur les deux ex-cantons, Gadougou et Birgo.

Cette forêt coloniale de Gale et bien d'autres forêts au Mali, y compris le parc national et la réserve de la faune du Bafing, sont complètement occupées actuellement par les villages riverains, à cause de la croissance démographique.

---

1- Dr. Lamine Doumbia, Institute for Asia and African Studies, Humboldt Universität zu Berlin

Cette étude se focalise également sur la diligence et l'engagement que les acteurs étatiques et locaux continuent de déployer pour assurer la sécurité foncière au Mali. Selon Poudiougou et Zanoletti (2020), l'émergence de la violence dans les environnements ruraux et pastoraux au Mali est étroitement liée à une remise en question plus générale des institutions traditionnelles au sein du processus de formation de l'État. Les conflits armés, tant intercommunautaires qu'intracommunautaires, observés ces dernières années dans les régions rurales comme Djenné, Koro, Bandiagara et Mopti, ne sont pas seulement le résultat de l'implication des "djihadistes", mais représentent également une militarisation des tensions foncières qui prennent une ampleur nouvelle avec l'éclatement des rébellions en 2012. L'État ne peut pas être partout et maintenir un contrôle absolu par l'usage de la force. La recherche de la justice sociale dans la gestion des ressources naturelles et foncières suscite de nombreux débats, parfois marqués par des conflits violents, comme le soulignent Hesseling, Oomen et Djiré (2005), ainsi que Kassibo et Touté (2029).

Les zones rurales de la région de Kayes et du cercle de Kita, où les tensions sont palpables, ne font pas exception. La politique foncière et la loi foncière ont été intégrées dans le cadre de la Loi d'Orientation Agricole (LOA), adoptée en septembre 2006, qui sert désormais de référence pour l'élaboration des politiques agricoles au Mali. Les détenteurs d'usufruit foncier et les autorités locales luttent pour améliorer l'accès aux terres dans les régions rurales du Mali. Des conflits et des litiges éclatent entre les investisseurs, d'une part, et les divers producteurs agropastoraux et intercommunautaires, d'autre part, souvent aboutissant à l'accaparement des terres, à des expulsions vers le milieu urbain et à la marginalisation des femmes en termes d'accès, entre autres. Précisément, nous notons que différentes actions juridiques, politiques et sociales sur la gouvernance foncière ont été prises comme le code domaniale et foncier de 1986 et révisé en 2000, la loi sur la décentralisation et les collectivités locales 96/050, la loi d'orientation agricole 2006, les États généraux du foncier 2009, la loi foncière agricole 2017, l'adoption des commissions foncières villageoises ou des fractions 2018 et le décret d'identification numérique des parcelles 2019, entre autres. L'objectif de ces instruments cités est de mettre le foncier au service du développement en instaurant une stabilité démocratique et une paix durable. Ils sont les fruits de l'engagement et de l'effort constant des différents acteurs et des mouvements sociaux.

Les autorités publiques justifient l'expulsion ou la dépossession, qui est un élément d'importants conflits, par le plan de rénovation et les textes administratifs qui visent à réhabiliter les espaces existants non encore planifiés. Les communautés de base soutiennent souvent qu'elles ne sont pas dans l'illégalité bien qu'ils ne possèdent pas de Titre foncier ou de certificat quelconque des institutions de l'État. Ils expliquent que lorsqu'ils se sont installés, l'État n'existait pas. Ils ont donc obtenu leur parcelle par le biais des règles coutumières (Doumbia, 2018b). Les populations rurales et associations de base imitent l'État en ce sens qu'elles apprennent à utiliser les procédures administratives, en adoptant des pratiques similaires à celles de l'État, et en acceptant le processus de morcellement, pourvu qu'ils ne fassent pas l'objet d'expulsions ou d'expropriations sans une compensation proportionnelle. Le résultat n'est pas seulement la juxtaposition de différents régimes juridiques, mais aussi l'hybridation de différentes normes juridiques. Le dualisme prévalant entre les législations foncières nationales et les règles foncières locales, dites « coutumières », est une réalité observable au Mali (Doumbia, 2019). Il convient, cependant d'aller au-delà du dualisme ou de la simple dichotomie en abordant le cadre légal du foncier, qui fait référence aux lois et coutumes reconnues sur lesquelles se réfèrent les autorités ; ensuite, le cadre institutionnel, qui fait référence aux institutions en charge de la gestion du foncier (rôles, attributions, etc.) ; et enfin, les procédures, qui font référence aux modalités de gestion du foncier.

En général, l'immatriculation se définit comme étant « l'action par laquelle une personne ou une chose est inscrite sur un registre par un numéro d'identification » (Djiré, 2006 : 3). Elle a pour effet de fixer des droits et de les faire connaître, de façon transparente, à travers une procédure d'enregistrement.

L'immatriculation de la propriété foncière qui est l'objet de ce chapitre n'est pas une simple opération technique d'enregistrement de droits, mais le reflet d'une option fondamentale en matière de politique de régulation foncière. En effet, telle que pratiquée au Mali, elle est une perpétuation de la politique coloniale visant, d'une part, à assurer la mainmise de l'État sur la gestion foncière et, d'autre part, à introduire et à généraliser la propriété privée au sens du Code civil (Diawara, 2012).

Le mode d'appropriation lignagère (basé sur le commun et l'appropriation) qui prévalait en Afrique avant la période de l'établissement du système colonial n'avait pas été reconnu par le code métropolitain en vigueur dans les colonies. Dès lors, il se posait le problème juridique de savoir qui devrait être considéré comme propriétaire de terres conquises. Pour assurer la spoliation des terres « indigènes », la législation coloniale avait alors introduit le concept de terres « vacantes et sans maîtres » déjà fixé dans l'article 539 du Code civil qui en attribue la propriété à l'État. La législation coloniale désignait sous ce vocable toute terre non immatriculée ou possédée suivant les règles du Code civil (RocheGude, 1982). Par contre, il faut préciser que le terme « spoliation » nous semble beaucoup trop général. Il y a eu beaucoup de spoliations, mais comme effets

contraints d'une politique coloniale qui poursuivait deux objectifs : sécuriser les investisseurs au moindre coût et garder la main libre pour les investissements d'intérêt général ou réputés tels. La colonie doit s'autofinancer.

Les techniques d'immatriculation des terres, considérées comme seules aptes à assurer un droit de propriété intangible, furent introduites par les autorités coloniales. Ainsi, l'arrêté Faidherbe, du 11 mars 1865, disposait que seuls les titres réguliers de concession seraient reconnus. Ce n'est que le 24 juillet 1906 qu'un premier décret d'ensemble pour l'Afrique occidentale française (AOF) fait de l'immatriculation le préalable nécessaire à toute opération de concession ou d'aliénation des terres domaniales. Les dispositions de ce décret institutionnel furent, par la suite, reprises dans les législations postérieures, notamment dans le décret du 26 juillet 1932 et celui du 20 mai 1955. C'est exactement ce que l'on retrouve aujourd'hui dans la législation foncière au Mali, mimétisme dont l'effet est de marginaliser les modes de gestion coutumiers. Si le titre foncier est considéré par la législation foncière du Mali comme la seule preuve valable du droit de propriété, l'immatriculation en constitue un préalable essentiel (Djiré et al. 2012). Le cadre juridique encadrant l'accès à la propriété foncière met en place diverses mesures, lesquelles dans la plupart des cas, visent à garantir l'intangibilité et la régularité des titres émis. L'immatriculation est, comme définie par Djiré, un moyen de fixer des droits et de les faire (re)connaître à travers des procédures transparentes d'enregistrement. Il est important, pour cette partie, de faire d'abord un bref rappel historique de l'évolution du foncier au Mali. Sous la plume de Camara (2015), nous rappelons que la société mandingue en général, et Bamanan en particulier est une société fondamentalement agraire. Pour le Bamanan, le droit foncier est basé sur le principe de la première occupation de la terre. Cela veut dire que la première occupation d'une terre vacante constitue le titre juridique. Selon le principe : *res nullius primo occupanti*, l'occupation permet à ceux qui s'établissent pour la première fois sur des terres vacantes de s'opposer à ceux qui y viendront après eux.

Le premier régime du Mali « indépendant » de 1960 à 1968 se disait socialiste. L'État de Modibo Keïta, Président d'alors, conservera les lois coloniales concernant la terre ; une loi de 1959 donne la possibilité à l'État « de s'attribuer n'importe quel terrain, objet d'un droit coutumier » (RocheGude, 1982 : 145 ; Diawara, 2012).

Le régime militaire de 1968 à 1991 se caractérise par un laisser-faire remarquable en matière de gestion foncière. Dès lors, la spéculation foncière est devenue très rentable pour une frange des populations dans un pays où les fonctionnaires sont mal payés. Cette pratique consiste à attribuer, donner ou vendre la même parcelle à plusieurs personnes à la fois.

---

2- Techniquement, ce sont des décrets pris en conseil des ministres sous la seule autorité du président de la République, un reste de monarchisme dans la constitution française de 1875.



L'amorce du processus démocratique a joué un rôle important dans la question cruciale du développement du foncier au Mali. Ce rôle commença tout d'abord par la suspension, à la demande de Le Roy, du code domanial et foncier jusqu'en 1997 où le ministère des Finances a repris le dessus. En effet, le coup d'État de mars 1991, qui a renversé le dictateur Moussa Traoré et amorcé le processus de démocratisation, est à la base de la remise en cause, par les autorités maliennes, du fonctionnement de la justice. De cette initiative a résulté un programme ambitieux, appelé le Programme décennal pour le développement de la justice (PRODEJ). Ce programme décennal a été présenté aux bailleurs de fonds internationaux et il a été financé par les Pays-Bas pour une durée de trois ans (de 2000 à 2003).

L'objectif principal de ce projet a été le renforcement de la formation juridique et de la capacité de recherche de la faculté de droit, en partant de l'hypothèse que des juristes bien formés contribuent à la création d'un État de droit.

Un des volets du projet a été l'organisation de cours-ateliers à la faculté de droit dans l'intention de familiariser les enseignants universitaires à l'anthropologie du droit et à la sociologie du droit, leurs théories principales et leurs méthodes de recherches.

Donc, progressivement, la législation malienne se débarrassa des dispositions relatives à la reconnaissance des droits coutumiers qui seront à nouveau réintroduits dans le code domanial et foncier de 1986 et celui de 2000. Les nouveaux textes, tout en reconnaissant une valeur juridique aux droits coutumiers, font du titre foncier l'unique preuve du droit de propriété foncière et de l'immatriculation, le passage obligé pour y arriver.

### *Procédures*

Le mode officiel d'acquisition des terres restera toujours basé sur le Code domanial et foncier (CDF) qui fait de ce statut un principe que l'on retrouve dans les autres textes législatifs et réglementaires ; tant dans le cadre de la décentralisation que pour la gestion des ressources foncières.

L'exercice desdits droits coutumiers est confirmé pour autant que l'État propose la réhabilitation des terrains non immatriculés. Dans le cas contraire, les droits coutumiers sont rejetés comme dans le cas de Limakole et Gale dans le cercle de Kita. Pour aborder les réalités pratiques de cette proposition, nous devons souligner que l'exercice de ces droits fonciers par ceux qui en ont bénéficié, au titre du régime coutumier, n'est pas sans contraintes, à savoir :

#### - **Les longues procédures**

---

3 - Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code domanial et Foncier, modifié et ratifié par la loi n° 02-008, du 12 février 2002.

L'immatriculation est obligatoire avant toutes procédures d'affectation des terres de l'État, comme le dispose l'article 72 du Code domanial et foncier. Cependant, l'attribution des terrains urbains peut se faire sous forme de permis d'habiter (Concession urbaine d'habitation – CUH) et celle des terrains ruraux sous forme de concessions rurales sans immatriculation. Mais, pour Djiré, celle-ci devra obligatoirement avoir lieu lors de la transformation du permis d'habiter et/ou de la concession rurale en titre. Les concessions urbaines d'habitation sont signées et attribuées par le maire.

#### - **Acquisition d'un permis d'habiter**

Il est mentionné que le permis d'habiter est un acte administratif qui confère au bénéficiaire un droit d'usage et d'habitation sur un terrain, à l'exclusion de tout droit de propriété, à charge pour l'attributaire de mettre le terrain en valeur selon des conditions prévues dans l'acte et dans le cahier des charges. Ceci est conforme à l'article 110 du Code domanial et foncier.

Selon Djiré, l'accès des particuliers à la propriété foncière commence par l'acquisition des droits d'usage, soit par héritage (droits coutumiers), don ou achat de terrain auprès des villageois, c'est l'« attribution villageoise » (Djiré, 2006), soit par attribution de concessions rurales par l'État.

Pour obtenir un permis d'habiter, le détenteur de droits coutumiers ou le bénéficiaire d'une « attribution villageoise » doit demander le service d'un géomètre qui dresse le plan du terrain. Il adresse une demande au maire en joignant ce plan et d'autres documents au dossier. Mais le dossier sera d'abord traité par le chef de la section domaniale, qui ensuite transmettra celui-ci par un bordereau adressé au chef de la division du cadastre de la direction nationale des domaines et à celui du service des domaines de la commune pour avis (Djiré 2006 : 9).

La procédure administrative se poursuit dans trois services avant que les dossiers ne retournent chez le maire concerné. Ce dernier met en œuvre la procédure de l'enquête publique sur le terrain. Là, les résultats sont souvent paradoxaux. En outre, une enquête « commodo et incommodo » est annoncée dans le quotidien national « L'Essor ». Par la suite, un agent du service des domaines se rendra dans la commune pour visiter le terrain et enregistrer les déclarations.

*Un procès-verbal du palabre est rédigé et signé par les autorités communales (normalement aussi par le chef du quartier et ses conseillers) qui attestent faire abandon des droits coutumiers de la collectivité et signifient leur accord pour l'octroi du permis d'habiter (ibid : 9).*

Quelque temps après publication de cette enquête, le maire établit dans le cas urbain ce qu'on appelle le titre de concession urbaine d'habitation (CUH), et dans le cas rural le titre d'attribution de la concession rurale, y joint le cahier des charges avec les engagements du demandeur. Cela est fait seulement si l'enquête « commodo et incommodo » ne décèle aucune irrégularité.

## - Du permis d'habiter (CUH) à la délivrance du titre foncier

Cette étape a été également décrite par Djiré que je cite : « la loi a prévu la transformation du plein droit du permis d'habiter en titre foncier, après la mise en valeur du terrain dont la constatation est faite par une commission » (ibid. : 10). Cette citation est issue d'un travail qui concernait un cas rural, mais la procédure est applicable au cas urbain. Il faut le bornage du terrain avant la constatation. Si tout ce qu'il faut est réuni et est en règle, le titre définitif et inattaquable est délivré. En cas d'irrégularité, le titre foncier n'est délivré qu'après une décision du tribunal pour trancher le litige éventuel. Ici, tout droit coutumier fait l'objet de purge.

### 1.1. Le code domanial et foncier

Avant d'aborder dans cette partie les mesures d'urbanisation prises par l'État, nous devons exposer au moins les points importants du code domanial et foncier, du moins dans le contexte de notre analyse. En effet, c'est après une lecture des dispositions légales, c'est-à-dire les textes de loi relatifs au code, que l'on pourra aborder ses limites et les mettre en relation avec les mesures prises par les pouvoirs publics. Ainsi, sont présentées ci-dessous quelques références légales.

Le Code domanial et foncier détermine les différents types de domaines ainsi que les conditions et le régime de propriété. Ces dispositions sont complétées par la loi n° 95-034 du 12 avril 1995, portant Code des Collectivités territoriales au Mali.

Ce code traduit l'importance de la question foncière pour l'État malien, dans le district de Bamako, pour nous limiter à notre zone d'étude. Depuis le début des indépendances, tous les gouvernements qui se sont succédé ont essayé de résoudre l'équation foncière et particulièrement l'équation du logement en milieu urbain. On est même allé jusqu'à créer, en 1996, la Banque de l'habitat du Mali, alors qu'on assistait à l'émergence de plusieurs entreprises de construction. Mais jusqu'ici, ces mesures n'ont pas permis de résoudre le problème. La structure du Code actuel, dont la charpente repose sur six titres essentiels, tire son origine de la loi n° 86-91/AN-RM du 1er août 1986, portant Code domanial et foncier.

Le conseiller juridique, Sanogo, écrivait en 1997 :

*« Le code domanial et foncier se veut d'être une grande charte d'occupation et de gestion des ressources foncières maliennes. C'est un instrument juridique qui fixe la position de l'Homme (personne physique ou morale de droit public ou de droit privé) vis-à-vis du sol et ses accessoires de dessus (eaux superficielles, formations forestières, pâturages-faune) et des dessous (eaux souterraines/ressources minières) (Sanogo, 1997 : 11).*

Mais, ce code a fait l'objet de nombreuses critiques qui portent sur certaines de ses limites. Par exemple, nous pensons que le législateur de l'époque avait mal structuré le code en question, dans la mesure où, dit-il,

celui-ci se présente comme un fourre-tout. S’agissant, plus particulièrement, de son titre six concernant l’indemnité de plus-value, Sanogo trouve qu’il est trop vaste, en ce sens qu’il englobe à la fois l’indemnité et les dispositions transitoires. Cette structuration défectueuse, du moins pour un texte d’une telle importance, s’explique difficilement (ibid.).

C’est compte tenu de ces limites que Sanogo suggérait ceci : « il aurait été souhaitable que le titre IV eût été intitulé « dispositions diverses » incluant dans ce cas l’indemnité de plus-value dans le premier chapitre, les dispositions transitoires dans le second chapitre et les dispositions abrogatoires dans le troisième chapitre » (ibid.). Nous pensons, quant à nous, que le Code semble un peu trop verrouillé pour permettre une interprétation souple de ses dispositions. En outre, et pour cette même raison, elle ne laisse pas beaucoup de places à une réforme aisée et diligente de la loi. C’est à ce stade que réside, selon nous, l’importance de la critique et de la suggestion de Sanogo évoquée ci-dessus.

## 1.2. Les États généraux du foncier au Mali

Comme on l’a souvent répété ici, le foncier est porteur d’enjeux politiques et socio-économiques aussi importants que variés. Bamako abrita les assises nationales des États généraux du Foncier du 7 au 11 décembre 2009. Organisées par le ministère du Logement, des Affaires foncières et de l’Urbanisme, et consécutives aux concertations locales, régionales et professionnelles tenues de mai à juin 2009, sur l’ensemble du territoire national, ces assises s’inscrivaient dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de Développement économique et social du président de la République de l’époque, concernant l’exécution du plan d’action d’accélération de la croissance économique du Mali, sur la période de 2008 à 2012. Ces assises sur le foncier s’inscrivaient dans un cadre susceptible d’identifier les insuffisances aux niveaux local et régional et de faire des recommandations en vue de la mise en place d’un système de gestion domaniale et foncière consensuelle, appropriée et durable, fondé sur la coexistence non conflictuelle entre les droits modernes et coutumiers (Doumbia, 2018a). La spécificité du litige de Limakolé et Gale pourrait trouver une solution inclusive. C’est ce que nous appelons « la juridicité » par analogie à Le Roy (1999, 2011). Les assises ont regroupé environ cinq cents (500) délégués de toutes les régions et du District de Bamako, ainsi que des invités nationaux et étrangers, de divers secteurs socioprofessionnels et de la société civile.<sup>5</sup>

Les thèmes discutés après les interventions des experts-conseillers en plénière sous la présidence du ministre du Logement et des Affaires foncières étaient les suivants :

---

4 - Ma majuscule pour respecter l’équité de genre.

5 - Voir à ce sujet, le Rapport général des assises nationales des états généraux du foncier. Version provisoire. Bamako: 2009.

- L'adaptation de la législation et de la réglementation foncière au contexte institutionnel, sociopolitique et économique : enjeux et défis,
- L'harmonisation de la gestion domaniale et foncière avec les politiques sectorielles de développement,
- Quels outils pour la maîtrise de la gestion domaniale et foncière ?
- La stratégie de mobilisation sociale pour une gestion domaniale et foncière consensuelle et apaisée et le renforcement des capacités des services.

Considérant les nécessités d'adaptation de la législation et de la réglementation foncière au contexte institutionnel, sociopolitique et économique, eu égard aux difficultés d'exercice des droits coutumiers fonciers et de définitions des détenteurs de ces droits qui entre autres constituent la problématique de cette étude, une série de recommandations ont été instituées :

- La révision du Code domanial et foncier, ainsi que de ses textes d'application, vise à examiner les modalités de gestion des biens immobiliers relevant du domaine public et privé de l'État et des collectivités territoriales. Cette démarche implique également la formalisation de la régulation des droits coutumiers fonciers ; La création des commissions rurales pour la gestion des concessions rurales, dans le cadre des conventions de la gestion entre les différents acteurs (État, collectivités territoriales et communautés villageoises) ;
- L'adoption de mesures qui rendent plus attractives les locations de terrains du domaine privé immobilier de l'État par rapport à leurs cessions ;
- L'exécution appropriée de l'article 32 du Code domanial et foncier, qui concerne le remboursement au Trésor au nom du service des domaines, de l'ensemble des revenus générés par l'exploitation des biens immobiliers relevant du domaine privé de l'État. La traduction du code domanial et foncier dans les langues nationales et sa large diffusion.

Les assises ont mis en exergue un certain nombre de défis dont l'insécurité juridique liée aux difficultés de conciliation des droits coutumiers fonciers et du droit moderne étatique ; les problèmes de gestion des litiges fonciers nés des pratiques coutumières et de la multiplicité des us et coutumes autour de l'appropriation foncière.

Les assises des états généraux du foncier sont les fruits des diligences des acteurs dans la dynamique autour du foncier. Il s'avère toujours impératif d'analyser le secteur dit informel du domaine du foncier et d'identifier ses acteurs qui sont les membres de la société.

Pour conclure cette partie, nous avons analysé le cadre juridique du foncier sous plusieurs angles. En l'occurrence, la perspective d'analyse qui est caractérisée de juridique et qui se focalise sur les diligences

de l'État et ses agents dans la pratique du foncier au Mali. La partie suivante illustre en détail le conflit foncier dans le cercle de Kita.

## 2. CAS DE CONFLIT LIÉ À L'ACCAPAREMENT DE TERRE DANS LE CERCLE DE KITA

Ce cas démontre qu'aucun classement officiel de la forêt ou de la faune n'a été effectué dans les terroirs villageois de Limakolé, Segouma, Sitaoulé et Krikagnia, contrairement à ce que prétendent certains concernant ces zones actuellement exposées à des risques d'éviction. Les populations s'indignent.

Le litige en question oppose les villages cités et l'entreprise « Synergie Environnement ». Il commença par le décret 90-085/P-RM du 05/04/1990 de la création de la faune du Bafing. À l'issue de l'installation, du barrage de Manantali pour recaser la faune du Bafing, ceux que le forestier Kamissoko considère comme hôteliers braconniers, dont « Synergie Environnement » fait partie, se seraient retirés de la brousse de Niakari et feraient la découverte de Limakolé entre 1998 et 1999 en compagnie d'un chasseur de Birgo. Pour intégrer les villageois, comme méthode d'approche, ils auraient donné dix noix de cola et 500 F CFA dans chaque hameau sous prétexte qu'ils seraient des porteurs d'un projet viable compatible avec leurs activités quotidiennes (agricultures, élevages et autres). Sans expliquer à la population que l'objectif réel était la création d'une réserve de faune pour l'organisation de l'écotourisme.

Kamissoko précise que les terroirs ont été induits en erreur de manière subtile afin de permettre l'appropriation progressive de vastes étendues, comprenant des cours d'eau inépuisables et des terres arables fertiles, totalisant plus de 93 000 hectares et s'étendant sur trois communes. De 2000 à 2001, un litige de délimitation a éclaté entre le chef de village de Limakolé, feu Djigui Bamba Kamissoko et le promoteur de « Synergie Environnement » Christophe Pollot à cause d'une borne située à 500m à l'entrée de Limakolé.

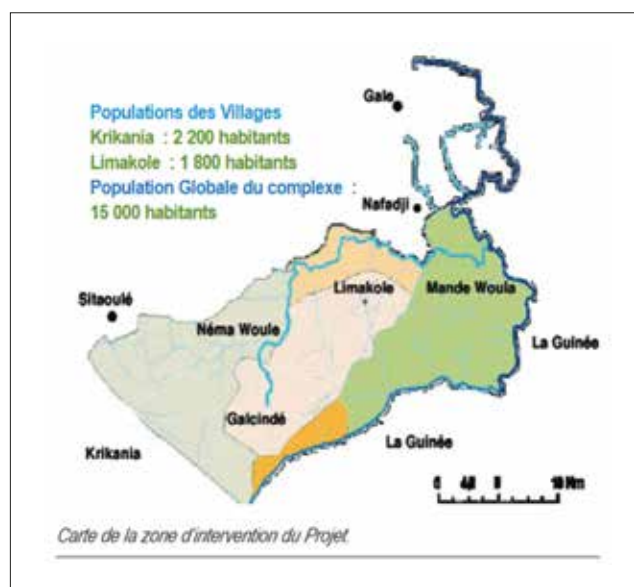
Le chef de village de l'époque demanda à Kamissoko de repousser les bornes à 15km autour du village. Ces tentatives restées vaines, l'extension du projet sous régional Guinée-Sénégal-Gambie-Mali sur le cercle de Kita qui devrait couvrir les communes limitrophes de la Guinée voir Gadougou II et Koulou a vu le jour. L'objectif de ce projet serait d'appuyer les paysans par le financement des microprojets afin qu'ils se passent du nomadisme agricole. En contrepartie, chaque village devait accepter la création d'une mise en défens de 200 à 500 hectares, car l'État n'était pas en mesure d'entretenir les forêts et les réserves de faunes coloniales.

Le bras de fer commence avec l'information récente de déguerpissement des villageois. Mais, selon eux, l'évacuation des résidents n'a jamais été envisagée. Les hameaux présents dans la zone du projet avaient reçu l'instruction de rester à leur emplacement actuel. De 2003 à 2008 l'ONG, nommée Synergie Environnement dont le promoteur, Christophe Pollot, aurait réussi à obtenir par tous les moyens financiers et spéculatifs

le décret de déclassement de la forêt en février 2010 sur le dos de 304 chefs de familles vivant dans 85 hameaux dont les droits coutumiers n'ont pas été pris en compte par la commission de classement. Les articles 43 et 44 du code domanial et foncier stipulent que : « Les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés. Nul individu, nulle collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois ou par les règlements » et « Les droits coutumiers susvisés peuvent faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers qui constate l'existence et l'étendue de ces droits... » Ces articles sont donc violés, selon mes interlocuteurs qui sont membres de l'union et Coordination d'Associations pour le développement et la défense des droits des démunis (UACDDDD).

Lors du quatrième comité de pilotage du projet « Extension et renforcement du système des aires protégées au Mali » (ERSAP), le responsable de l'ONG « Synergie Environnement » a soulevé des problèmes. En réponse, le comité a formulé une recommandation principale : organiser une mission d'information et de sensibilisation des acteurs locaux par le biais de réunions sur le terrain. Dans ce contexte, le préfet adjoint du cercle de Kita a présidé récemment une séance d'information, de sensibilisation et de présentation des activités de l'ONG « Synergie Environnement » dans la salle des spectacles du Carrefour des jeunes de Kita. Cette rencontre a réuni les autorités administratives et politiques du cercle, ainsi que tous les acteurs du domaine, y compris le président de la commission du développement rural de l'Assemblée nationale. Lors de l'ouverture des travaux, le préfet adjoint a confirmé que cette réunion faisait suite aux recommandations du quatrième comité de pilotage et aux préoccupations exprimées par le président de l'ONG « Synergie Environnement » concernant les défis rencontrés dans la mise en œuvre de son contrat d'amodiation dans la zone du projet.

À cause des litiges décrits ci-dessus, les ex-ministres de l'Environnement et de l'assainissement (2004 – 2007) et son successeur (2007 – 2012) chacun passé dans la zone de Limakolé et Galé (voir carte ci-dessus) avaient tous les deux instruit la direction nationale des Eaux et Forêts d'éloigner les bornes du projet en prenant en compte les aspirations des populations pour les activités de subsistance. Suivant les entretiens avec certaines personnes natives de la zone, les litiges contre l'accaparement des centaines d'hectares par une seule ONG au détriment de la population riveraine continuent de faire couler



beaucoup d'encres, de salives et même de sang. Avec l'appui de la direction nationale des Eaux et Forêts, cette ONG a signé un contrat d'amodiation de 20 ans pour plus de 93 000 hectares.

La différence entre la forêt de Gale et celle de Mandé Woula est que la première est un classement colonial datant de 1951 alors que l'exploitation « illicite » de la deuxième n'a commencé qu'en 1999 par l'ONG en question. Selon Kamissoko, les populations n'ont occupé aucun espace classé par l'État. Les populations sont empêchées de mener leurs activités de subsistance telles que l'agriculture, la pêche, la chasse, etc. La population a ses méthodes endogènes de protection de la nature.

Cependant l'ONG « Synergie Environnement » affirme s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme national de conservation de la nature et de la faune sauvage par la direction nationale des ressources forestières et fauniques depuis 1997. Le complexe des aires protégées de Gale et Limakole (cercle de Kita, région de Kayes) feraient partie des zones retenues. D'argument en argument, de dispute en dispute, on observe une reconfiguration des espaces et des populations.

## 2.2. Pourquoi l'importance des droits dits coutumiers ?

Avant d'en venir à notre propos, il conviendrait de revisiter le contexte historique de l'urbanisation au Mali en rapport avec le foncier. L'organisation foncière reflète en effet ce trait important de l'histoire, d'autant plus qu'il fait partie de l'habitus sociopolitique de la société, du moins dans notre contexte d'étude. Mais, les règles foncières ne sont pas figées. Elles évoluent en fonction de l'évolution du peuplement, de la disponibilité des ressources, de l'évolution des modes d'exploitation et de leurs enjeux économiques. Dire que les règles locales relèvent d'un régime coutumier, comme c'est encore le cas au Mali, ne veut pas dire qu'elles sont ancestrales, « traditionnelles », « figées », comme le précisent Lavigne Delville et al. (2000). Elles évoluent souvent très rapidement. Cela signifie que les principes qui les fondent sont de type coutumier, et que les autorités chargées de les définir et de les mettre en œuvre ont, le plus souvent, une légitimité coutumière. Au-delà de la grande diversité des situations, les systèmes fonciers locaux reposent sur un certain nombre de principes que nous rappelle Etienne Le Roy (Ibid.) :

Le contrôle de l'espace est lié à l'acte de fondation, qui passe par une alliance avec les forces, les génies du lieu. Cet acte donne aux fondateurs (et à ses descendants) le pouvoir de défricher (transformer la brousse en espace cultivé ou à usage d'habitation), d'autoriser d'autres familles à s'installer, à défricher, et à faire des sacrifices. Alors il s'agit d'un pouvoir politico-religieux, qu'exercent les descendants du fondateur sur les autres familles qui ont été autorisées à s'installer, à travers le contrôle de la fertilité de la terre nourricière sur le territoire qu'ils contrôlent. C'est pourquoi nous avons écrit que Limakole et Gale du cercle de Kita de la commune de Gadougou I de la région de Kayes relèvent des autorités coutumières de la chefferie de Kita. Ainsi nous pouvons constater l'incohérence entre l'administration étatique et les règles coutumières.



Les conceptions du territoire reposent sur une logique « topocentrique » de l'espace, comme évoqué dans le chapitre précédent. Les ressources vivantes du territoire (et la terre elle-même) sont sous influence d'une tutelle protectrice, qui émane de l'autel de la terre, qui est un « topos », un lieu marqué par un signe bien visible : pierre levée, tas de pierres à grenier, meules dormantes, jarres, un arbre ou une combinaison de ces éléments. À partir de ce lieu, la « force » de l'autel rayonne de manière concentrique en décroissant au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre d'origine et qu'on entre progressivement dans l'aire d'influence de l'autel de la terre d'un autre territoire.

Autour des familles fondatrices (dugukolotigiw), d'autres familles (sotigiw) ont été autorisées par le chef de cette dernière à s'installer, à fonder des quartiers et se sont vus affecter des portions de brousse à défricher. Cette partie sera illustrée par une interview avec Mahmoud Karamoko Bamba. Les familles (sotigiw) s'intègrent à la communauté par le biais d'alliances matrimoniales et disposent de droits d'appropriation permanents et transmissibles sur les espaces qu'elles ont défrichés. D'autres familles, bien que résidant depuis plusieurs générations, peuvent demeurer « étrangères ». Les rapports entre lignages sont donc directement liés à l'histoire sociopolitique locale et au mode d'alliance avec les premiers occupants comme dans la région de Kita.

Un autre principe important à noter est que la marque de travail investi donne un droit prioritaire d'exploitation et est une forme d'appropriation : les droits sur un espace ou une ressource dépendent de l'investissement qui y a été fait. Les terres en jachère restent appropriées par la famille qui les a défrichées, et nul ne peut les cultiver sans leur autorisation. La priorité d'usage demeure tant que la trace du travail de défriche initiale n'a pas disparu. Cela est valable pour les familles qui ont investi pour édifier une habitation sur le terrain. Les résistants à l'éventuel déguerpissement des Hameaux et villages Limakolé et Gale ne réclament que ce droit prioritaire d'exploitation. Tout investissement permanent donne des droits permanents. Ainsi, un puits reste la propriété du lignage qui l'a foré. Des arbres plantés sont la propriété de celui qui les a plantés. Nous nous en tenons là, pour l'essentiel des principes, car en les mentionnant notre but était seulement de mettre un peu en relief le fait que la législation étatique malienne ne tient pas compte de l'enracinement des principes de pratique foncière dans les sociétés.

On dira que la réforme administrative a été éminemment placée sous le signe de la « modernité ». C'est naturellement donc qu'elle a été impulsée par les bailleurs de fonds, tant internationaux que nationaux. Ce caractère extraverti de la décentralisation mise en œuvre au Mali a fait l'économie de son enracinement dans le terroir africain. C'est ce qui fera dire à Kassibo (2006) et Béridoguo (2006) que l'insertion de la décentralisation s'est faite dans un mouvement à double vitesse, ce qui explique l'accentuation de l'incompatibilité de deux systèmes politiques dont l'un est étranger et l'autre autochtone. Cette imperfection congénitale est d'autant plus criarde que le système endogène qui recouvre les droits coutumiers est réputé être non codifié ou bien, parfois, non modifiable.



intra et intervillageoises. Celles-ci se manifestent à travers les rapports sociaux et les modalités d'accès à la ressource qui s'agencent sur le registre des droits coutumiers.

*« Le terroir villageois est un espace socialisé, maîtrisé et hiérarchisé suivant un ordonnancement ancestral » (Kassibo, 1998).*

Le foncier est affecté à des ayants droit, reconnus de tous et jouissant d'une autorité légitime sur l'exploitation de la ressource. Les groupes d'appartenance (lignages fondateurs, détenteurs de maîtrises, alliés, étrangers) règlent l'accès à la ressource suivant les droits d'usage. Ceux-ci se fondent, selon Kassibo, sur un ordre hiérarchique légitimé par la coutume. Le village est constitué d'un certain nombre de familles ou de lignages regroupés sous l'autorité d'un chef. Les chefs de lignage ou de famille étendue désignent les représentants du conseil de village qui l'assistent dans la gestion des affaires courantes. Traditionnellement, la chefferie est dévolue suivant le principe de la primauté d'installation. L'aîné du lignage fondateur instaure son autorité sur la communauté villageoise en vertu du principe cité. Mais la chefferie peut être aussi acquise par voie de conquête.

*Si deux maîtrises politiques entrent en concurrence en étant de même nature, une maîtrise religieuse et une maîtrise politique peuvent se compléter et se superposer dès lors qu'elles répondent à des fonctions non contradictoires (Le Roy, 1998).*

À côté de la chefferie politique existent les détenteurs de droits de maîtrise : maître d'eau, chef de pâturage, chef de terre, de la brousse, etc. Ces fonctions sont pour la plupart d'ordre sacerdotal, puisque l'autorité est concédée aux détenteurs par les puissances tutélaires (les génies) qui sont les maîtres véritables de la ressource dont ils leur confèrent l'usufruit. Ces droits sont de nature inaliénable et ne se transmettent qu'à l'intérieur des lignages récipiendaires (ibid.). Le patrimoine villageois est constitué du terroir villageois, qui à son tour est contrôlé par les groupes de lignages. L'accès au foncier est tributaire de ce mode d'organisation coutumière qui en garantit l'exploitation. La coutume sert de cadre pour le règlement des litiges fonciers et la chefferie est l'entité la mieux informée sur le code domanial traditionnel et les règles de gestion de la ressource.

Le village n'est nulle part reconnu comme unité administrative, il est l'élément constitutif de la commune et est placé sous son autorité. Dans la perspective de la réorganisation territoriale, il garde encore quelques prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles, mais reste subordonné à l'autorité du conseil communal reconnu comme principal centre de décision.

Cependant, le premier mode d'accès au foncier, voire aux ressources naturelles dans les milieux villageois, repose sur un système juridique fondé sur des droits d'exploitations agricoles qui remontent au premier occupant, « celui qui a donné le premier coup de hache<sup>8</sup> » .

---

8 - Entretien en 2007 avec Kassibo

Dans ce système, la terre est gérée par une collectivité qui en est dépositaire. Mais elle appartient véritablement aux génies, aux esprits, aux ancêtres. C'est-à-dire qu'on rejette là l'idée d'appropriation privée de la terre. Le terme de propriété coutumière de la terre désigne la possession communautaire des droits d'usage sur des terres agricoles ou pastorales. Dans les zones urbaines, le chef qui gère les terres, également connu sous les noms de chef coutumier, chef traditionnel, ou chef de quartier, assume généralement la responsabilité de la distribution des droits d'utilisation du sol au nom de son groupe, en obtenant au préalable leur consentement. En effet, chez les populations rurales, la terre reste un élément essentiel et incontournable dans la satisfaction de leurs besoins, d'où l'importance pour elles de gérer le foncier, et elles le font souvent selon leur propre mode de gestion coutumier.

Même si le foncier, en milieu urbain, n'est que rarement un des facteurs de la production, il y constitue, et cela de plus en plus, un enjeu social et politique crucial. L'importance du foncier, en milieu urbain, est en outre démontré par le fait qu'il n'y a pas de projet ou programme de développement en milieu urbain qui n'aurait pas une composante « foncière » visant alors explicitement ce problème.

Daouda Cissé s'est également intéressé à l'origine du « droit coutumier » et à son évolution en 1997. Manifestement, Cissé soutient que le terme « Droit coutumier » remonte à la colonisation. Le phénomène social que désigne ce terme devait être contesté et transformé par la politique de l'État colonial à l'aide de l'arrêté Faidherbe du 11 mars 1865, déjà évoqué précédemment. Cet arrêt servait à donner la chance aux détenteurs coutumiers de régulariser leur possession. Son article 3 stipule que les autochtones « qui sont en possession de la terre d'après la coutume locale auront la faculté de demander des titres réguliers de concession »<sup>9</sup>. Les détenteurs n'ont pas concrétisé cette opportunité dans la réalité. Selon Cissé, le code domanial de 1986, en vigueur aujourd'hui et inspiré par l'arrêt colonial, stipule que les droits coutumiers, qu'ils soient collectifs ou individuels et impliquant une emprise évidente et permanente sur le terrain sous forme de constructions ou de valorisation régulière (à moins d'une interruption justifiée par les pratiques agricoles), peuvent être convertis en droits de concession rurale au bénéfice de leurs détenteurs. À ce stade, il est nécessaire d'entreprendre la régularisation des terres en question. Antérieurement, des décrets se sont succédé dans le cadre d'une politique de gestion de la terre au Mali. Tandis que les droits coutumiers avaient été tolérés et reconnus dans les textes législatifs coloniaux, ils se sont vus marginalisés dans ceux de l'État indépendant. (Cissé, 1997 : 30) Parmi les textes cités par Cissé, qui datent de 1904 à 1955, il résulte que toutes les législations ont formellement reconnu l'existence des droits fonciers coutumiers et lui ont accordé une valeur plus ou moins. Il a été tout de même conçu des procédures pour faire constater ces droits coutumiers. Le Soudan est cependant un des rares territoires à avoir pris les mesures d'applications du décret foncier du 20 mai 1955.

De manière opposée aux mesures du décret du 20 mai 1955 (le dernier texte de la législation coloniale), le texte de la république malienne qui viendra après l'indépendance (la loi 82-122/AN-RM du 4 février 1982) n'a fait aucune référence aux droits coutumiers. Cela s'explique par le désordre qui sévissait à cause l'absence très longue de l'État

---

9 - Cissé, Daouda (1997) : Place de la coutume dans le code domanial et foncier, in : Litiges fonciers au Mali – Doctrine et Jurisprudence. Institut national de formation judiciaire, Bamako, Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 29-40.

dans la gestion de la terre. Un régime de dictature, comme celui du Mali à l'époque de la législation de cette loi, exclut toute pluralité pour reprendre le contrôle et le monopole absolu de gestion. Les droits coutumiers, en raison de leur non-codification d'un côté et de leur complexité et diversité dans l'espace de l'autre, ont été exclus. Il est important de rappeler aussi que les droits coutumiers ne s'accordent que difficilement à la notion de propriété individuelle de la terre, car celle-ci appartient au Code civil (à la législation du colonisateur). Malgré cette marginalisation, il a été constaté que les droits coutumiers n'ont pas cessé de s'appliquer sur une grande partie du territoire. C'est la raison pour laquelle le code domaniale et foncier de 1986 fait preuve de reconnaissance des droits coutumiers par huit articles. Sur un total de 334 articles du Code domaniale et foncier, dont huit traitent formellement des droits coutumiers.

Il s'avère nécessaire d'évoquer également une œuvre coloniale pour diversifier les analyses de perceptions différentes sur le jeu de pouvoir des normes en rapport avec le sol. Maurice Delafosse illustre ce phénomène dans le Haut-Sénégal-Niger :

*Au point de vue indigène, il est donc illégal de la part de l'autorité française de considérer comme domaine de l'État français et d'accorder à des sociétés ou des particuliers, sous forme de concessions, des parcelles quelconques du terrain (Delafosse, 1912 : 15).*

Delafosse fut l'administrateur en chef de la colonie française du Soudan (actuel Mali). En son temps, cet auteur fit une tentative de recensement des normes endogènes relatives à la pratique foncière des sociétés maliennes de l'époque. Il inspira beaucoup d'ethnologues français, peut-être parce qu'il a été persuasif dans la justification de sa méthode, comme le laisse penser Mamadou Diawara (2003) :

*Les chroniques orales et écrites sont collectées successivement, compilées et traduites. Il les fonde – selon son propre terme (cf. infra) – dans le canon créé par l'auteur lui-même. Le bon manuscrit résulte de cette compilation, de cette refonte des documents, de l'histoire (Diawara, 2003 : 83).*

Considérons cette justification en analysant les passages que nous paraphraserons de la source du rapport colonial du Haut-Sénégal et Niger.

*L'immense majorité des Soudanais constitue, par excellence, une population rurale et agricole. Les produits spontanés du sol étant moins abondants que dans la forêt côtière et d'un rapport généralement moins considérable, c'est vers la terre cultivable que s'est concentré surtout le sentiment de la "propriété" (Delafosse op. cit : 6).*

Le concept d'usufruit nous paraît pourtant plus approprié que celui de propriété pour deux raisons au moins. D'une part, c'est une terre inaliénable que l'on s'approprie si elle est cultivable. D'autre part, cette terre s'épuisant rapidement, il est nécessaire aux habitants d'en posséder de grandes étendues qui leur permettent de déplacer leurs cultures en cas de besoin.

Et c'est pourquoi la terre appartient d'une part à une domination politique territoriale, d'autre part à l'exercice de maîtrises foncières. En effet, qu'elles soient cultivées (exploitées) ou non, si de vastes étendues de terres sont vacantes, il n'en demeure pas moins qu'elles ne sont pas sans propriétaires. Il y a toujours des chefs coutumiers de terres.

Un régime caractérisé par une double conception de l'idée de « propriété » est une expression erronée en ce sens qu'anthropologiquement, on préfère l'appropriation de la terre à la propriété de la terre, surtout s'agissant du système foncier coutumier au Mali. Nous considérons plutôt, pour mieux expliquer ce que Delafosse entend par « une double conception d'idée... » l'argument de Le Roy lorsqu'il dit :

*les maîtrises foncières coutumières combinent deux registres distincts, mais articulés : le niveau du contrôle territorial, et celui des droits d'exploitation. (Le Roy et al. 2000).*

C'est ce principe qui propose la solution inclusive pour le litige de la réserve de Limakole et Gale dans le cercle de Kita. Dans notre analyse antérieure, nous avons démontré que le choix de la terminologie employée par Delafosse a exercé une influence significative sur sa conception de la coutume et du coutumier, malgré ses efforts dans la rédaction d'un document visant à clarifier les mécanismes endogènes de la régulation foncière. Ces formes sont, de par leur complexité et leur variabilité sociale et dynamique très difficiles à discerner. La tentative de compréhension de la maîtrise foncière se fait ici dans une perspective plutôt anthropologique que politico-administrative. Dans le prochain sous-chapitre, nous concentrerons essentiellement nos efforts sur la distinction et la tension « idéologique » entre les notions d'usufruitier et de propriétaire.

## 2.2. Vers une gestion participative et inclusive de la gouvernance foncière

La pluralité des acteurs et la pluralité des perceptions et systèmes sociopolitiques et socio-économiques d'appropriation de la terre au Mali et en Afrique en général sont entre autres les variables du rapport social à la terre. Les interactions des acteurs dans la dynamique autour du foncier sont génératrices de conflits durables et complexes que nous avons analysés le long de ce travail. Nous concluons, sur ce, avec le constat de la limite du pouvoir de l'État et de l'émergence du pouvoir des acteurs, des gens du commun dans la maîtrise foncière urbaine à Bamako. En effet la question qui en résulte est celle-ci : y a-t-il nécessité de démocratiser l'appropriation foncière au Mali pour une gouvernance équitable et équilibrée aussi bien en milieu urbain que rural ?

Dans ce contexte, les travaux consacrés à l'anthropologie de la démocratie mettent en lumière une tendance selon laquelle le concept de « démocratie » est peu exploré dans le domaine de l'anthropologie, malgré les interactions constantes des anthropologues avec la majorité du peuple et avec le concept de « démocratie locale » (Paley, 2002). À travers ses méthodes ethnographiques, ses relations avec les personnes hors du « formel » et les institutions des élites politiques et leur considération pour une conception alternative du monde, les anthropologues pourraient contribuer remarquablement aux études sur la démocratie. De différents discours locaux et surtout contradictoires et paradoxaux ainsi que des formes changeantes et dynamiques des pouvoirs locaux sont rarement traités dans les

bibliographies sur la démocratie. L'accent de la plupart des études sur la démocratie est mis sur les institutions politiques, les partis politiques ou les formes étatiques de changement de régime (Paley, 2002 : 469).

Cependant, la démocratie commence à intéresser les anthropologues vers la fin du XXe siècle. Cette période marque non seulement le changement des conditions politiques, mais aussi le changement des conventions en sciences sociales. Dans l'esprit de la modernisation après l'effondrement de l'Union soviétique caractérisée par la confiance aux processus linéaires, les vérités générales et absolues, les planifications rationnelles des systèmes de sociétés et la standardisation du savoir et de la production les anthropologues se focalisaient sur les études de la démocratie dans les périodes d'après-guerres et les périodes postcoloniales en particulierité sur la démocratie comme une forme politique qui est applicable de manière universelle.

Depuis la fin des années 1980 et dans les années 1990, les argumentations changèrent. Comi Toulabor analyse ce passage dans l'exemple du Togo (1986), « Politique africaine par le bas » avec Bayart et Achille Mbembe (1992) et dans ses publications comme dans « Politique africaine » intitulée : « les mots sont fatigués ou la désillusion démocratique au Togo (Toulabor, 1996).

Alors, l'analyse anthropologique traite de la démocratie avec sa signification pour les interactions sociales locales. Cette perception anthropologique de la démocratie est en contradiction avec la perception de la démocratie que les institutions telles que la United States Agency for International Development (USAID) ou la Banque mondiale diffusent (Paley, 2002 : 473).

C'est dans le contexte des importations internationales et de la circulation des valeurs et conditionnalités politiques que les anthropologues, qui travaillent sur d'autres sujets en Afrique, rencontrent la démocratie.

Cependant, la démocratie commence à intéresser les anthropologues vers la fin du XXe siècle. Cette période marque non seulement le changement des conditions politiques, mais aussi le changement des conventions en sciences sociales. Dans l'esprit de la modernisation après l'effondrement de l'Union soviétique caractérisée par la confiance aux processus linéaires, les vérités générales et absolues, les planifications rationnelles des systèmes de sociétés et la standardisation du savoir et de la production les anthropologues se focalisaient sur les études de la démocratie dans les périodes d'après-guerres et les périodes postcoloniales en particulierité sur la démocratie comme une forme politique qui est applicable de manière universelle.

Depuis la fin des années 1980 et dans les années 1990, les argumentations changèrent. Comi Toulabor analyse ce passage dans l'exemple du Togo (1986), « Politique africaine par le bas » avec Bayart et Achille Mbembe (1992) et dans ses publications comme dans « Politique africaine » intitulée : « les mots sont fatigués ou la désillusion démocratique au Togo (Toulabor, 1996).

Alors, l'analyse anthropologique traite de la démocratie avec sa signification pour les interactions sociales locales. Cette perception anthropologique de la démocratie est en contradiction avec la perception de la démocratie que les institutions telles que la United States Agency for International Development (USAID) ou la Banque mondiale diffusent (Paley, 2002 : 473).

C'est dans le contexte des importations internationales et de la circulation des valeurs et conditionnalités politiques que les anthropologues, qui travaillent sur d'autres sujets en Afrique, rencontrent la démocratie.

Depuis que le « vent du changement » a balayé de nombreux régimes autoritaires sur le continent noir, la discussion sur la « démocratie en Afrique » s'est intensifiée. Cette discussion tourne souvent autour de la question : le modèle occidental de la démocratie est-il adapté aux exigences et conditions des sociétés africaines et dans quelles mesures ces sociétés sont-elles prêtes à instaurer durablement un système démocratique efficient (Tag, 1994 : 28) ? Ces recherches et d'autres travaux similaires montrent comment les processus démocratiques « officiels », par exemple la décentralisation au Mali, sont transformés et convertis en quelque sorte dans le processus d'introduction et d'adaptation dans les sociétés africaines.

Institutionnellement et juridiquement, la terre appartient à l'État du Mali. L'immatriculation de la propriété foncière n'est pas une simple opération technique d'enregistrement de droits, mais le reflet d'une option fondamentale en matière de politique de régulation foncière. En effet, telle que pratiquée au Mali, elle est une perpétuation de la politique coloniale visant, d'une part, à assurer la mainmise de l'État sur la gestion foncière et, d'autre part, à introduire et à généraliser la propriété privée au sens du Code civil, tout en neutralisant la forme endogène de l'appropriation foncière (Cissé, 1997 ; Diawara, 2012).

Si, selon Djiré, le titre foncier est considéré par la législation foncière du Mali comme la seule preuve valable du droit de propriété, l'immatriculation en constitue un préalable essentiel (Djiré, 2006). Le cadre juridique qui entoure l'accès à la propriété foncière met en place diverses mesures qui visent à garantir l'intangibilité et la régularité des titres émis. L'immatriculation est, comme définie par Djiré, un moyen de fixer des droits et de les faire connaître à travers des procédures transparentes d'enregistrement.

La gestion « coutumière » de l'appropriation foncière est, dans le contexte actuel, focalisée autour de deux idées essentielles, à savoir le souci pour les uns de voir grossir leur quartier et pour les autres le souci de ne pas se voir spolier de leur droit de propriété.

La gestion endogène était caractérisée par l'inexistence de l'État, voire, d'équipements adéquats indispensables à l'épanouissement des populations concernées.

Toutefois, cette gestion connaîtrait une situation de précarité si elle ne bénéficiait pas d'une protection institutionnelle<sup>10</sup>. Ainsi l'article 43 du Code domanial et foncier stipule que les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés du *moins provisoirement*<sup>11</sup>. C'est cela le problème des déguerpissements des populations et accaparement des terres à Kita.

Cela s'explique par les facteurs exogènes qui ont commencé depuis la colonisation et qui ont été accentués avec le lancement du processus démocratique au début des années 1990. L'implantation du processus de démocratisation et de décentralisation administrative s'est heurtée à un ensemble de contraintes d'ordre culturel, financier, administratif et social. Aux facteurs endogènes s'ajoutent le fait que la décentralisation en tant que projet de réforme institutionnelle fut tôt pensée au Mali. Elle s'inscrit en filigrane à travers toute l'histoire du pays (Kassibo, 2006 : 69).

---

10 - Entretien avec Mr Magassouba – Secrétaire général de la mairie de la Commune V de Bamako – Terrain 2013.

11 - C'est nous qui le mentionnons.



Kassibo écrit que « bien que mise en pratique par la troisième République, il n'en demeure pas moins qu'elle figure sous forme de projet avorté ou insuffisamment réalisé, à travers les différentes étapes du parcours politique de l'État malien où elle a été instrumentalisée à des fins diverses par les deux régimes précédents » (ibid.).

Françoise Bourdarias analyse un malentendu bureaucratique et administratif à Dialakorodji, une commune rurale rattachée au Cercle de Kati dans l'arrondissement de Kalaban Koro. Cette commune rurale, jouxtant la Commune I du district de Bamako, abritait un litige qui opposait la nouvelle équipe municipale et la chefferie du village. Il conduisit le maire à emprisonner le chef, qui fut remplacé, et ses conseillers (Bourdarias, 2006 : 221). En effet, selon Kassibo, « comment faire comprendre à des populations à majorité analphabètes la signification du concept de décentralisation dont elles n'avaient aucune pratique ou de celui de la démocratie, tous deux étrangers à leur culture, tels que dans le schème culturel occidental ? » (Kassibo, 2006 : 73)

Pour ce faire, les bureaucrates et les politiciens ont eu recours aux langues nationales et même au Nko pour que les populations sur toute l'étendue du territoire comprennent et acceptent la désaliénation des processus en question. L'histoire précoloniale devint le miroir pour cette opération. Pour Bérédogo v« les colonies françaises d'Afrique ont été conquises par des militaires qui se sont chargés de l'administration dans les premières heures de la colonisation [...]. Cela donna aux administrateurs une forte marque d'autoritarisme et de hiérarchisation » (Bérédogo, 2006 : 200), Spittler écrit que « le cauchemar de l'administration est moins la différence entre la petite tradition d'une communauté et la grande tradition de l'État que le fait de l'existence de plusieurs petites communautés qui sont toutes différentes les unes des autres. L'administration de l'État qui gouverne des millions de personnes rurales [paysannes au sens de Spittler] ne trouve pas initialement une population paysanne homogène, mais plutôt une diversité considérable de techniques de travail, de méthodes de mesure du poids et de la distance, de structures familiales, des normes d'héritage, de langues et même de formes de religions » (Spittler, 1983 : 131).

Notre étude s'inscrit dans le cadre de cette complexité de la pratique du foncier rural et urbain au Mali qui ne cesse d'être une source perpétuelle de conflits, d'impasses à la cohésion sociale et à la prospérité des populations.

### 3. Perspectives et recommandations

Cette partie montre la diligence des acteurs à tenter de proposer une sortie de crise foncière pour un développement durable et équitable au Mali. En conséquence, suite à la crise foncière, la réforme foncière entamée depuis 2013 (dans le projet Patrimoine foncier) avec les tentatives de création d'un projet de cadastre par la géodésie et le système de la géo informatique (GIS) a peu à peu évolué pour devenir depuis 2018 NINACAD. Les nouvelles réformes digitales en cours dans le domaine foncier depuis 2014, telles que l'attribution d'un Numéro d'Identification cadastrale (NINACAD) à toutes les parcelles de Bamako et celles environnantes (cf. Carte) ainsi que le nouveau découpage territorial qui a résulté déjà à la création de nouvelles collectivités territoriales, poseront les bases de nouveaux enjeux dans la gestion foncière périurbaine et rurale au Mali .

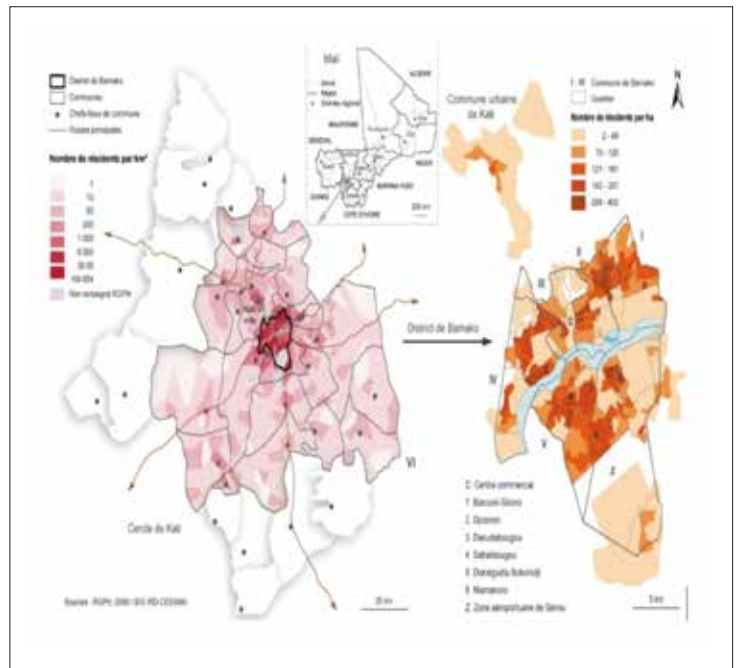
---

12 - Ce nouveau découpage territorial prévoit la disparition des communes au profit des Arrondissements dans le district de Bamako. Ainsi la ville de Bamako abritera dix (10) arrondissements en lieu et place des communes actuelles. Certaines zones périurbaines qui relèvent du cercle de Kati, seront affectées aux arrondissements de Bamako.

Ainsi, quelle dynamique future de la gestion foncière rurale, notamment périurbaine, pour le Mali en général et la municipalité en particulier pour son développement ?

Un système d'identification numérisé des parcelles et des propriétaires en vue de maîtriser la gouvernance foncière de manière digitale, en sécurisant les biens et les personnes afin de réduire les conflits fonciers au maximum.

Les efforts diligents des membres de l'État et des sociétés civiles voire des populations sont toujours au rendez-vous. Cependant, la pression démographique et financière, donc la néolibéralisation



de la gouvernance foncière est toujours incontrôlable. Ceci se passe sur la base de la propriété individuelle et privée des individus ayant la capacité financière de s'acquérir une parcelle de terre ou plusieurs.

L'application de la loi Hamidou Diabaté de 2017 qui consacre le caractère inattaquable des titres fonciers définitifs, dont la défense en droit privé sort alors des juridictions administratives au profit des seuls tribunaux judiciaires, face au droit précaire des concessions attribuées sur le Domaine privé de l'État, est toujours en discussion entre les acteurs à Kita. Elle est considérée comme favorable aux spéculateurs fonciers et marquant un recul de l'État sur « la défense des pauvres » : non seulement le Code foncier du Mali ne gagne pas en simplification, mais une voie est ouverte aux « riches initiés » pour l'accaparement des terrains en situation juridique transitoire (Bertrand, 2014).

La collaboration active et régulière avec les mouvements sociaux des déguerpis tels que l'Union et la Coordination d'Associations pour le développement et la défense des Droits des Démunis (UACDDDD), la Convergence Malienne contre l'Accaparement des terres (CMAT), les chefs de quartiers, villages et fractions, etc. est vivement recommandé afin de démocratiser la gouvernance foncière vers une durabilité et la cohésion sociale.

La création des Commissions foncières (COFOVs) urbaines et rurales et la réhabilitation des appropriations communales des terres pour prendre en compte les aspirations des populations afin de remédier aux conflits intra et intercommunautaires sont des impératifs.

La validation de la tenure endogène par la création des Commissions Foncières Villageoises (COFOVs) est une alternative hybride assez populaire en ce moment au Mali.

Le programme de sécurisation foncière initié par l'Union des Associations et Coordinateurs d'Associations pour le Développement et la Défense des Droits des Pauvres (UACDDDD) suit le processus interactif de mise en place des commissions foncières villageoises (COFOVs) en 10 étapes, sur la base de la loi sur le foncier agricole (LFA) n° 2017-001 promulguée le 11 avril 2017 et du décret d'application n° 0333/PR-M du 4 avril 2018 portant composition et fonctionnement des COFOVs.

Les rôles et les responsabilités des autorités administratives et politiques dans le processus interactif de mise en place des commissions foncières villageoises sont en dix (10) étapes.

Avant d'aborder les rôles et les responsabilités des membres des COFOVs, l'équipe de formation a expliqué ces dix (10) étapes du processus interactif de mise en place des COFOVs et leur accompagnement par l'UACDDDD, qui sont :

- (1) La sensibilisation des communautés en assemblée villageoise sur le décret d'application de la LFA et le processus de mise en place des COFOVs.
- (2) Le vestibule (assemblée) qui réunit tous les chefs de village d'un des villages pour choisir par consensus les membres de l'équipe locale, les représentants au comité de pilotage du programme avec l'UACDDDD.
- (3) La formation de l'équipe locale sur son rôle et ses responsabilités dans le processus de mise en place de la COFOV.
- (4) L'élaboration de la convention locale pour une gestion concertée des ressources naturelles.
- (5) La mise en place d'espaces d'échanges, notamment les groupes de femmes et de jeunes, le cadre de concertation au niveau de la mairie pour la cohésion sociale et la paix au service d'un développement local harmonieux et inclusif.
- (6) La formation des autorités administratives, politiques et coutumières locales (échange d'informations sur la LFA, le décret d'application N° 2018-00333/ du 4 avril 2018, leurs rôles et responsabilités dans l'élaboration et l'adoption des conventions locales de gestion foncière et dans le processus interactif de mise en place des COFOVs).
- (7) La mise en place des COFOVs.
- (8) La formation des membres des COFOV.
- (9) Les réflexions sur le foncier agroécologique paysan qui contribuent à la valorisation des connaissances traditionnelles des communautés sur leur territoire, contribuant au développement durable.
- (10) L'évaluation des COFOVs : Le suivi et l'évaluation.

Les formateurs ont ensuite précisé le rôle du sous-préfet, du maire et des chefs de village dans les différentes étapes du processus de mise en œuvre des COFOV. La formation donne confiance aux communautés dans le rôle primordial des COFOV dans le règlement préalable de tout conflit sur les terres agricoles comme le stipulent les articles 48 et 49 de la Loi Foncière Agricole. La prévention des conflits est assurée par la Commission foncière villageoise et fractionnée (article 48) : « Tout conflit relatif aux terres agricoles doit être soumis à la Commission foncière villageoise ou fractionnée territorialement compétente avant d'être porté devant les tribunaux (article 49) ».

Par ailleurs, la question de la décentralisation et du découpage territorial peut prendre en compte les réalités socioculturelles des citoyens pour éviter les conflits. Cependant, il faut de la volonté politique, inclusive et solidaire. Le néolibéralisme et la monétarisation de la gouvernance représentent un frein pour le développement de la paix et de l'équité sociale et durable dans la gouvernance foncière. Mandé Wula et Nema Wula à Kita sont extrêmement difficiles d'accès parce qu'il n'y a pas de route pour désenclaver ces régions énormément fertiles. « Même des ananas y poussent ! » s'exclame mon interlocuteur. Les populations de ces régions pourraient mettre leurs produits naturels et agricoles en valeur dans les autres agglomérations. La question de genre dans le domaine est une autre épine qu'il faut examiner afin d'inclure les variables matrimoniales. Dans une gouvernance foncière dominée par les hommes pendant que les femmes travaillent la terre sur toutes les chaînes de la production socioéconomique, l'équilibre de cette gouvernance est un préalable pour la paix et la justice sociale.

La toile de fond des conflits inter-, intracommunautaires au Mali est liée à la question foncière (vecteur de développement), dont l'accès est inégalement réparti du fait du principe de domanialité avec lequel les acteurs et les populations en général ne s'identifient pas. Les différentes réclamations des groupes d'autodéfenses, de rebelles séparatistes pour des groupes djihadistes font également références aux fonciers et territoires. Certains ont recours aux différentes formes de violences pour défendre ses droits inaliénables à leurs identités culturelles à leurs yeux.

- Bourdarias, Françoise (2006) La décentralisation, la coutume et la loi. Les constructions imaginaires d'un conflit à la périphérie de Bamako (Mali). In : Décentralisation et Pouvoirs en Afrique : en contrepoints, modèles territoriaux français, 2006, n° IRD.
- Bromley, Daniel W. (1989) Economic interests and institutions : The conceptual foundations of public policy. Oxford: Blackwell.
- Diawara, Mamadou (2012) Le manguier et le champ. In: Mamadou Diawara, Klaus Günther und Reinhart Meyer-Kalkus (Hg.): Über das Kolleg hinaus. Johachim Nettelbeck dem Sekretär des Wissenschaftskollegs 1981-2012, n° Berlin: Wissenschaftskolleg (2012), p. 68–92.
- Djiré, Moussa; Keita, Amadou; Diawara, Alfousseyni (2012) Agricultural investments and land acquisitions in Mali. Context, trends and case studies (Land, investment and rights series). En ligne : <http://www.worldcat.org/oclc/845240428>.
- Djire Moussa (2006) Immatriculation et appropriation foncière dans une zone périurbaine du Mali - Les avatars d'une procédure (nécessaire ?). Colloque international "Les frontières de la question foncière". Montpellier, 2006.
- Doumbia, Lamine (2019) : De la périphérie au centre-ville – Un terrain d'anthropologie juridique et politique, In : Hüsken et al. (éds.): The multiplicity of Orders and practices, Festschrift, Rüdiger Köppe Verlag. Cologne
- Doumbia, Lamine (2018a) : Une sécurisation foncière urbaine dans l'impasse – exemple de Bamako, Mali, Co-logne : Rüdiger Köppe Verlag.
- Doumbia, Lamine (2018b). Land Tenure and the Grassroots' Concern in Bamako: Between Social Embeddedness and Political Alienation. *Modern Africa: Politics, History and Society*, 6(2), 33–54. <https://doi.org/10.26806/modafr.v6i2.207>
- Kassibo, Bréhima (2006) Mali : une décentralisation à double vitesse ? Ka mara segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison. Les usages politiques du passé. Le Nko et la décentralisation administrative au Mali, 2006, n° IRD.
- Kassibo Brehima , Boureima Toure (2019) Appropriation des instruments de gestion des ressources naturelles par les acteurs locaux de la commune de Madiama, cercle de Djenné, Coédition NENA/CODESRIA 9 mai 2019
- Hesseling, G., Djiré, M., & Oomen, B.M. (2005). Le droit en Afrique : Expériences locales et droit étatique au Mali. †KARTHALA ; First Edition (2 Jun. 2005)
- Kéita Boulaye (2013) Le marché foncier de Bamako et l'économie informelle. Colloque et communication. Érudite Université Paris - Est. Université Paris - Est. Paris, 2013. En ligne : <http://www.erudite.univ-paris-est.fr/evenements/colloques-et-conferences/atm-2013-communications-full->
- Lavigne Delville, Philippe ; Bouju, Jacky ; Le Roy, Étienne (2000) Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement. Stratégies foncières et bas-fonds au Sahel. Paris : Ed. Du GRET (Études et tra-vaux).
- Le Bris, E. ; Le Roy, E, Leimdorfer, F. (1982) Enjeux fonciers en Afrique noire. Études. Bondy, Paris : Orstom; Karthala (Hommes et sociétés). En ligne : <http://www.worldcat.org/oclc/924571375>.
- Le Roy, Étienne (2011) La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière. Paris : LGDJ-Lextenso éd. (Droit et société, Série anthropologie). En ligne : <http://www.worldcat.org/oclc/793468137>.
- Paley, Julia (2002) Toward an Anthropology of Democracy. In: *Annual Review of Anthropology*, vol. 31, 2002, p. 469–496.
- Poudiougou, I. & Zanoletti, G. (2020). Fabriquer l'identité à la pointe de la kalache: Violence et question foncière au Mali. *Revue internationale des études du développement*, 243, 37-65. <https://doi.org/10.3917/ried.243.0037>
- Rochegude, Alain (2003) Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers. In : *Cahiers d'anthropologie du droit 2002 : Retour au foncier*, p. 15–45.
- Rochegude, Alain (2006) Le foncier, une préoccupation constante, un champ d'expertise reconnue. In : *Cahier d'anthropologie du droit*, n° Hors-série, p. 83–92.
- Alain et Plancon Caroline Rochegude, éd. (2009) Cadre législatif et réglementaire du Mali. Décentralisation, acteurs locaux et fonciers : Fiches pays, vol. 2009, n° 15. [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr) : Comité technique "Foncier et développement".
- Rondeau, Chantal (2000-06) l'appropriation foncière informelle à Bamako. Une stratégie d'insertion urbaine pour les uns et d'accumulation foncière pour les autres. Montréal (Québec).
- Sanogo, Tignougou (1997) Présentation du code domaniaux et foncier. In : *Litiges fonciers au Mali : doctrine et jurisprudence*, n° Inst. National de Formation Judiciaire, p. 9–18.
- Scott, James C. (1998) Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven: Yale University Press (The Yale ISPS series). En ligne : <http://www.worldcat.org/oclc/37392803>.



Cette publication a été soutenue par la fondation Rosa Luxemburg. Les positions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les points de vue de Rosa Luxemburg Stiftung.

This publication has been supported by the Rosa-Luxemburg-Stiftung. The positions expressed herein do not necessarily reflect the views of the Rosa-Luxemburg-Stiftung”



Regional Office West Africa

Villa 43, Mermoz Sotrac, Dakar, Senegal

Tel. +221 33 869 75 19 - Email: [info.dakar@rosalux.org](mailto:info.dakar@rosalux.org)