



RAPPORT DE PROJET

MALI

CONVENTIONS LOCALES ET SÉCURISATION FONCIÈRE AU MALI

**POUR UNE GESTION CONCERTÉE DES TERRES
ET DES RESSOURCES NATURELLES**



Auteurs: Mohamed Coulibaly, Abdramane Cissé

Janvier, 2023

CONVENTIONS LOCALES ET SÉCURISATION FONCIÈRE AU MALI

POUR UNE GESTION CONCERTÉE DES TERRES ET DES RESSOURCES NATURELLES

Par Mohamed COULIBALY¹ et Dr. Abdramane CISSÉ²

Au Mali, la gouvernance des terres et des ressources naturelles, longtemps fondée sur le principe de la domanialité publique, n'a pas réussi à mieux sécuriser les droits des communautés locales ni à empêcher la dégradation desdites ressources. Dans le même temps, les systèmes fonciers traditionnels n'ont pas pu exprimer tout leur potentiel face à l'hégémonie du droit étatique et du fait des pratiques inégalitaires qu'ils soutiennent à l'égard de certains groupes, comme les femmes, les allochtones et les jeunes. Les conventions locales offrent, dans ce contexte, une grande opportunité pour une gestion assez efficace et constituent une alternative pour la sécurisation du foncier rural et la gestion durable des ressources naturelles. Elles se retrouvent, par ailleurs, boostées par l'évolution positive du droit foncier au Mali, liée à l'adoption d'une politique et d'une loi foncières agricoles conciliant légitimité et légalité.

1 INTRODUCTION

Introduites dans les années 90 en lien avec la décentralisation des affaires publiques, les conventions locales constituent un outil important pour la gouvernance participative des terres et des ressources naturelles. Elles sont la résultante d'un constat d'échec des approches législatives et administratives imposées, ainsi que de la reconnaissance du dynamisme réel et de la richesse des us, coutumes et pratiques foncières locales. Les conventions locales expriment la capacité des acteurs ruraux à s'adapter aux mutations économiques et foncières très rapides, en produisant des règles qui encadrent la gestion et l'utilisation des terres et des ressources naturelles, telles que les forêts, les pâturages, les pêches, etc.

Les expériences sont multiples en matière de conventions locales au Sahel, et au Mali en particulier. La littérature sur le sujet est assez fournie et touche à plusieurs aspects, de la définition à la validité juridique en passant par les modalités d'élaboration et d'adoption. À partir de ces expériences et des essais de systématisation de la démarche, certains pays comme le Burkina ont décidé d'en faire un élément central de leur politique foncière afin de clarifier les règles locales de

¹ Enseignant-Chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB). E-mail : coulibalymohamed@hotmail.com

² Enseignant-Chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB). E-mail : abycisse85@yahoo.fr. Les deux auteurs remercient Samba Doumbia et Yacouba Coulibaly de l'UACDDDD, ainsi que Chantal Jacovetti pour leur contribution lors de la collecte des données pour la rédaction de cette note.

gestion foncière pour conférer une base solide de légitimité à la législation foncière rurale³. Avec l'adoption de la Loi Foncière Agricole (LFA, 2017⁴), le Mali n'est pas loin d'une telle démarche.

La présente note revient sur la notion et le statut juridique des conventions locales à la lumière de l'évolution des cadres juridiques au Mali et ailleurs et fait le point sur les récentes initiatives en la matière ainsi que leur contribution à la pacification des relations autour des terres et des ressources naturelles. Elle analyse les défis auxquels les acteurs sont confrontés dans l'élaboration et la mise en œuvre des conventions et propose des solutions pour les relever. La note se termine sur quelques recommandations aux différents acteurs.

2 NOTION ET STATUT JURIDIQUE DES CONVENTIONS LOCALES

2.1 NOTION DE CONVENTION LOCALE ET LIEN AVEC LA SÉCURISATION FONCIÈRE

La notion de convention locale est assez documentée dans la littérature au Mali et en Afrique de l'Ouest. Plusieurs auteurs en ont proposé, chacun à partir des réalités observées sur le terrain en lien avec leur émergence et les pratiques qui ont entouré leur évolution dans le temps et dans l'espace. Trois éléments fondamentaux ressortent des différentes définitions qui, par ailleurs, ne s'éloignent pas les unes des autres. Le premier élément est celui de la négociation et du consensus. Une convention est toujours le résultat d'une négociation par un groupe d'acteurs, ce qui la distingue des réglementations édictées par les autorités locales. Le second élément fait allusion à l'intervention, à un moment donné, d'une autorité publique pour la validation ou l'approbation de l'accord. Cela distingue la convention d'un simple contrat passé entre acteurs. Le dernier élément concerne l'objet de la convention locale qui porte sur la gestion concertée et l'utilisation rationnelle des terres et des ressources naturelles.

De ce qui précède, on peut retenir que la convention locale est un accord ou une entente entre les utilisateurs des terres et/ou des ressources naturelles, qui a pour objet d'en fixer les règles de gestion en vue de leur conservation ou leur exploitation rationnelle et durable, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ; elle est approuvée ou validée par une autorité administrative⁵. Cette définition cadre bien avec la réalité que nous observons sur le terrain. Ces conventions contribuent à pacifier les relations socio foncières au sein des communautés locales ainsi qu'à la sécurisation des droits fonciers, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la LFA.

³ Sanou, S. et P. Hochet, 2012. *Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles*. Disponible ici : https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Note-politique-Negos_15.pdf

⁴ Loi N°2017-001 du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole.

⁵ Adaptée de plusieurs définitions citées dans : Djiré et Dicko, 2017. Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali. La loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina définit les chartes foncières locales comme « *des conventions locales inspirées des coutumes, pratiques ou usages fonciers locaux, élaborées au niveau local et visant, dans le cadre de l'application de la présente loi, à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural* » (art.6).

La LFA apporte des innovations majeures qui se marient bien avec les conventions locales, à savoir : (1) la création d'une nouvelle catégorie de terre, les terres agricoles des communautés locales, dont la gestion relève des règles coutumières ; (2) l'intégration et la responsabilisation, à travers les commissions foncières (CoFo) villageoises ou de fraction, des autorités coutumières et des autres acteurs locaux dans la gestion foncière décentralisée ; et (3) la formalisation et la sécurisation des droits fonciers coutumiers et des transactions foncières à travers la création de nouveaux outils (les attestations de détention coutumière et de possession foncière, les registres de transactions foncières, etc.).

La reconnaissance des terres agricoles des communautés locales leur accorde un domaine de jouissance qu'elles peuvent gérer conformément à leurs us, coutumes et pratiques locales par le biais de conventions locales. Cela peut préparer le terrain à la mise en place des CoFo puisque les concertations préalables auront bien clarifié la situation des terres et aplanit les litiges au niveau du village. Le travail de ces CoFo en matière de sécurisation et de gestion des conflits s'en trouve énormément facilité. On note ainsi l'existence d'une loi à laquelle la convention peut s'adosser directement, ce qui en renforce le fondement juridique.

2.2 STATUT JURIDIQUE DES CONVENTIONS LOCALES

La question du statut juridique des conventions locales s'insère dans le cadre du pluralisme juridique qui caractérise le régime foncier et la gestion des ressources naturelles (GRN) au Mali et dans plusieurs pays ouest-africains. Elle soulève aussi le problème de la validité juridique de certains aspects de leurs contenus⁶.

Il convient d'abord de noter que le cadre juridique en place au Mali ne fait pas clairement mention des conventions locales et de leur statut juridique. Toutefois, il ne les interdit pas non plus. Mieux, l'option de gestion démocratique et décentralisée des affaires publiques en général, et des questions de développement en particulier, est favorable à l'adoption de conventions locales car elles facilitent l'implication des populations dans la gestion des ressources dont elles dépendent. Plusieurs références juridiques sont données pour soutenir un tel raisonnement, notamment la Constitution et les lois de la décentralisation.

De surcroît, les conventions locales s'insèrent bien dans la pluralité des cadres de droits en matière de gestion foncière et de GRN. Se situant entre la loi au sens large et les coutumes locales, elles présentent l'avantage de pouvoir documenter ces dernières, sans forcément les codifier, et les faire évoluer dans un syncrétisme avec des pratiques légitimes ayant reçu l'adhésion des acteurs. Elles responsabilisent les populations locales dans la gestion des terres et des ressources naturelles de leurs terroirs. Cela est d'autant plus pertinent que le Mali, à travers la LFA, a opté pour la conciliation des pratiques légitimes et la légalité, mettant ainsi son droit foncier en phase avec les réalités locales. Cette tendance suit l'approche du Burkina où les conventions locales (dénommée *chartes foncières*) ont fait l'objet d'un titre entier (Titre II) dans la loi régissant le foncier

⁶ Moussa Djiré, 2004. Les Conventions Locales au Mali : une grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN. IIED, 2004.

rural et d'un décret spécifique⁷. La loi et son décret clarifient ainsi la notion, le statut juridique, l'objet, la portée et les conditions de validité d'une convention locale dans le contexte du Burkina.

Nous assistons ainsi à une nouvelle génération de conventions locales dont l'élaboration et la mise en œuvre contribuent directement à l'application de la loi foncière, même si, dans le cas malien, la loi ne mentionne pas clairement les conventions locales. Cela est bien illustré par les récentes CoFo mises en place par les différents acteurs en appui à la mise en œuvre de la LOA. L'exemple des villages appuyés par l'Union des Associations et Coordinations d'associations pour le Développement et la Défense des Droits des Démuni·e·s (UACDDDD)⁸ est assez parlant. Plus de 200 villages répartis entre une quinzaine de communes dans les régions de Koulikoro, Nara, San et Ségou au Mali (Figure 1) ont bénéficié de cet appui et ont été dotés de conventions locales avec la participation de tous les acteurs, y compris les autorités communales.

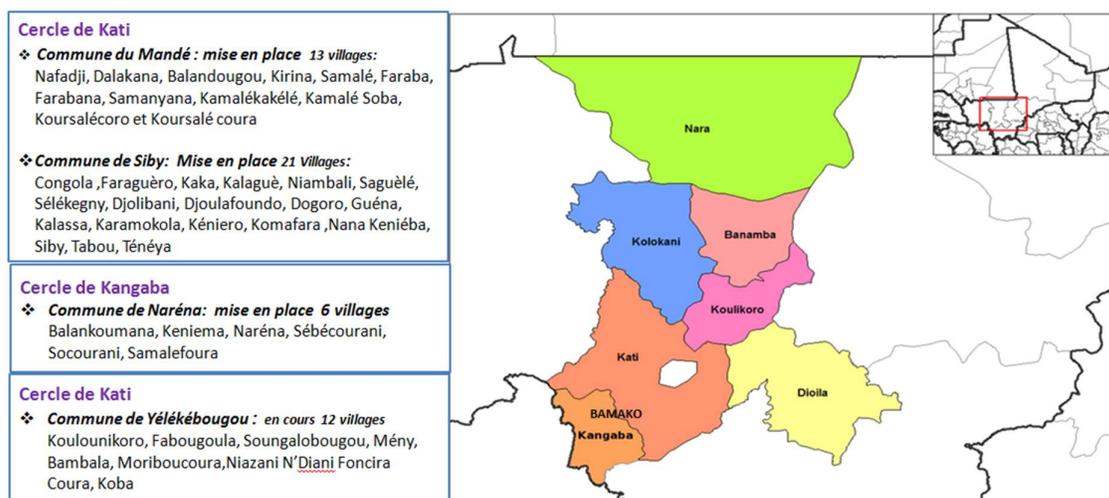


Figure 1 : Localisation de certains villages d'intervention de l'UACDDDD, région de Koulikoro. Source : UACDDDD, 2022.

L'innovation ici est l'élaboration de la convention en prélude à la mise en place de la CoFo. En effet, l'UACDDDD a développé une approche de mise en place des CoFo en dix étapes, qui commence par la sensibilisation et la concertation pour aboutir à l'élaboration et l'adoption d'une convention locale. Ce préalable permet au village de se retrouver et de discuter des problèmes, y compris des conflits fonciers, afin de clarifier la situation et de pacifier les relations autour des terres et des ressources avant de mettre en place la CoFo. Cette pratique se rapproche de celle du Burkina qui précise, dans sa loi sur le foncier rural, que les chartes foncières déterminent au niveau local les règles particulières relatives aux instances locales chargées de la prévention et de la gestion alternative des conflits fonciers ruraux et à la procédure applicable devant elles. La seule

⁷ Loi N°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural. Disponible ici : https://ouagadougou.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/07/Loi-034-2009_AN-_compressed.pdf ; Décret N°2010-400/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales. Disponible ici : http://www.hubrural.org/IMG/pdf/TA_Chartes_Foncieres_Locales_No400.pdf

⁸ Créée en 2003, l'UACDDDD est un réseau de 400 associations et groupements de communautés/villages, confrontés aux accaparements de terres et en lutte pour défendre leurs droits.

différence entre ces instances et la CoFo au Mali est que cette dernière s'occupe aussi de la délivrance des attestations de détention coutumière en plus de la résolution des conflits.



Photo 1 : Assemblée villageoise d'adoption d'une convention à Niasso, commune rurale de Niasso, Cercle de San, Région de San. (Photo : UACDDD, mars 2022)

Un autre élément en lien avec la question du statut juridique concerne la validité de certaines dispositions d'une convention locale. La tendance actuelle des conventions locales au Mali est la clarification dans le texte même qu'elles « *ne peuvent être en contradiction avec la législation en vigueur, [et...] s'appliquent dans le strict respect des dispositions législatives et réglementaires nationales* ». C'est ainsi que les dispositions ou pratiques pouvant exclure certaines catégories ou violer leurs droits en vertu d'une coutume quelconque sont écartées. Cela a l'avantage de mettre ces pratiques en débat au niveau de la communauté en brisant certains tabous et en permettant à tous les acteurs de s'entendre sur la mise en cohérence des coutumes et des pratiques avec les lois nationales et la gestion démocratique et inclusive des terres et des ressources. L'encadré N° 1 ci-dessous présente une disposition conventionnelle rectifiant une pratique coutumière que les villageois ont décidé de changer à la faveur de l'adoption de la LFA.

Encadré N° 1 : Extrait d'une convention locale dans un des villages soutenus par l'UACDDD.

Article 11 : Selon la coutume, les femmes ne sont pas directement impliquées dans les prises de décisions en matière de gestion des terres. Toutefois depuis la promulgation de la Loi Foncière Agricole (LFA) et son décret d'application N° 00333/P-RM du 4 avril 2018, les femmes sont impliquées et notamment représentées dans la commission foncière villageoise.

Enfin, il existe une distinction entre les conventions approuvées et celles qui ne le sont pas, c'est-à-dire celles ayant fait ou non l'objet de la signature d'une autorité administrative aux fins d'officialisation. L'idée d'une mise en cohérence de la convention avec le cadre juridique en place rend cette pratique obligatoire. En effet, les conventions ont toujours existé au niveau des communautés, souvent de façon orale, et n'ont pas toujours impliqué les services techniques de l'État ou les collectivités décentralisées. La tendance actuelle qui promeut l'encadrement et la canalisation du pluralisme juridique exige que ces conventions soient formelles et qu'elles impliquent la validation des autorités soit décentralisées, soit déconcentrées. La pratique au Mali consiste en : (i) l'adoption de la convention en assemblée villageoise ; (ii) la signature par le maire ; et (iii) la transmission d'une copie au sous-préfet. C'est la même approche qui est standardisée dans la loi du Burkina⁹.

Il faut dire qu'au Mali, la LFA offre une base juridique à ces conventions, et leur intervention dans le cadre de la mise en place des CoFo en fait des processus officiels que la pratique contribuera à solidifier.

3 LES CONVENTIONS LOCALES, OUTILS DE GESTION CONCERTÉE DES TERRES ET DES RESSOURCES NATURELLES

Les approches d'élaboration des conventions locales diffèrent en fonction du type de convention et des stratégies adoptées par les différents acteurs. Les conventions appuyées par les ONG sont fondées sur des méthodologies à la fois élaborées et itératives¹⁰. Deux processus souvent complémentaires sont à l'origine de telles conventions¹¹ : d'une part, la volonté des communautés villageoises de protéger « leurs ressources » des abus des exploitants ; d'autre part, une démarche de gestion du terroir ou de gestion décentralisée des ressources naturelles.

Il se dégage trois grandes approches d'élaboration des conventions locales : la première s'efforce de respecter les réalités locales ; la deuxième, la plus courante, consiste à appuyer un processus de formalisation des règles et principes, qui aboutit souvent à la reproduction des lois et règlements relatifs à la GRN. La troisième approche, quant à elle, conduit à l'établissement des différentes modalités légales de la gestion déléguée des domaines publics à travers des contrats¹².

Toutefois, en réalité, se limiter à ce schéma ne permet pas d'appréhender toutes les nuances et subtilités, les contradictions et compromis qui s'expriment dans le processus d'élaboration des conventions locales. En effet, l'élaboration de ces outils de gestion collective des terres et des ressources naturelles requiert plusieurs facteurs nécessaires à sa mise en œuvre. Par contre, cette mise en œuvre n'obéit pas obligatoirement à un processus séquentiel. Une démarche souple et itérative est obligatoire pour éviter tout conflit et favoriser la participation des différents groupes

⁹ Voir les articles 15 et suivants de la loi N° 34-2009 citée ci-dessus.

¹⁰ M. Gueye, 2003. Les conventions locales au Sahel : Un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles. Rapport de recherche, Groupe Conventions locales IIED Sahel, Dakar, septembre 2003, p. 13.

¹¹ M. Djiré, 2004. Les conventions locales au Mali : Un outil de gestion durable des ressources naturelles. Étude réalisée dans le cadre du programme « Réussir la décentralisation », p. 7.

¹² Idem, p. 7.

aux logiques et intérêts divers. L'utilisation de l'approche participative est donc appropriée pour atteindre cet objectif et inscrire la convention dans une dynamique de pérennisation et d'appropriation par les populations. Ainsi, le processus d'élaboration des conventions locales obéit à une démarche assez cadrée pouvant les mettre à l'abri des difficultés de légitimité et de légalité.

a. L'information et la sensibilisation comme première étape

Au-delà du diagnostic participatif, les réunions de sensibilisation et d'information contribuent à renforcer la prise de conscience pour impulser une action de protection et d'utilisation durable des ressources. Ces instruments méthodologiques peuvent être complétés par des visites d'échanges dans d'autres sites où des conventions locales réussies ont été initiées. La convention locale crée de fait un espace de dialogue dans lequel s'expriment et agissent une majorité d'acteurs fonciers et de la GRN¹³. Sous ce rapport, elle favorise l'implication de la société civile rurale dans le processus de décentralisation. Dans l'exemple de l'UACDDDD précité, cette phase intègre une série de formations et d'informations sur les textes juridiques pertinents, notamment la LFA.

b. L'expression de la demande comme condition d'appropriation des conventions locales par les populations

Cette condition est souvent aussi un indicateur de la volonté d'appropriation des populations. Malgré l'influence positive de certaines structures d'appui (projets, ONG ou administration), le besoin doit provenir des populations locales, l'encadrement jouant plus un rôle de facilitateur. La problématique de son retrait doit être prise en compte dès le départ. Les populations ont des rapports de partenariat avec l'encadrement. Le besoin exprimé par la population est une garantie de sa responsabilisation et une prévention des conflits liés à la résistance des dépositaires des modes strictement coutumiers de GRN.

Dans le cas des villages accompagnés par l'UACDDDD, le besoin est clairement exprimé par les villages et souvent par les élus locaux qui ont eu à gérer une multitude de conflits fonciers et qui voient dans les conventions locales une solution pratique. Cette demande a été exprimée par les maires de trois communes différentes en des termes similaires, paraphrasés par les agents de l'UACDDDD comme suit : « *Merci pour votre appui, mais nous souhaiterions que tous nos villages bénéficient d'une convention locale. Ces conventions sont très utiles dans la pacification des relations dans nos communes...* ¹⁴ ».

c. La négociation des règles et compromis comme fondement de toute convention

Les conventions sont expressément des instruments coercitifs. Pour éviter les conflits, les règles doivent être négociées jusqu'à ce que leur degré d'acceptation soit suffisamment élevé pour éviter la division de la population en groupes d'intérêt. Même si l'unanimité est souvent difficile pour ce cas précis, les forces contraires à la mise en œuvre de la convention locale doivent être résiduelles

¹³ Les procédures permettant d'aboutir à l'élaboration des conventions locales comportent diverses phases de rencontres, d'identification des besoins et de négociations entre acteurs locaux (groupements professionnels, utilisateurs des ressources, chefs coutumiers, collectivités locales, représentants de l'État, partenaires, etc.).

¹⁴ Interview avec des agents de l'UACDDDD. Bamako, le 29 octobre 2022.

pour ne pas être des adversaires de taille du processus. Si c'était le cas, la convention locale poserait autant de problèmes qu'elle n'en résoudrait.



Photo 2 : Assemblée villageoise d'adoption d'une convention locale à Fonsira Kura, commune de Yélékebougou, cercle de Kati, Région de Koulikoro (Photo : UACDDD, août 2022).

d. Élaboration de règles et de mesures consensuelles de gestion des terres et des ressources naturelles

Les règles doivent être acceptées par la majorité de la population. Pour ce faire, leur élaboration doit être suffisamment inclusive pour prendre en compte les attentes plurielles des principaux groupes d'acteurs en compétition. Les accords précisent les règles, les droits d'usage et les devoirs de chaque groupe d'acteurs dans l'utilisation et la gestion des espaces locaux et des ressources naturelles.

e. Mise en place d'un dispositif de veille et de contrôle des règles adoptées

Le pilotage de la mise en œuvre des conventions requiert souvent un minimum d'organisation. La mise en place des comités de veille ou de contrôle s'avère nécessaire pour l'effectivité des conventions locales. Leur rôle est de veiller au respect du code de conduite, de la réglementation et souvent de faire appliquer les sanctions édictées.

f. Mécanisme de suivi et évaluation de la convention locale

Les populations interviennent au départ et à la fin du processus de mise en œuvre de la convention locale. Elles doivent être formées pour assurer un rôle de suivi et évaluation de la convention. Si le cadre existe et si les populations n'ont pas les capacités de le prendre en charge, sa fonctionnalité en sera réduite. Un instrument de suivi est nécessaire afin de garantir un seuil d'applicabilité minimum et, au besoin, la mise en œuvre endogène de rectificatifs.

Néanmoins, malgré leur grand intérêt qui n'est plus à démontrer aujourd'hui dans la gestion durable des terres et des ressources naturelles en milieu rural, les conventions locales restent des outils présentant de nombreuses contraintes. Leur processus de développement s'avère complexe et délicat.

4 DÉFIS LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS LOCALES

4.1 DÉFIS DE NATURE JURIDIQUE : ENTRE VALIDATION ET LÉGALISATION

La tendance très claire des conventions locales est de passer du statut d'outil légitime à un statut d'outil juridique légal. La validité juridique des conventions locales, leur conformité avec les lois en vigueur, n'est pas souvent bien établie. S'agit-il de faire parapher un document par différents acteurs pour garantir leur validité juridique ? Jusqu'à quel degré les lois en vigueur accordent-elles la possibilité aux acteurs de mettre en place des dispositifs réglementaires ?

Il convient, toutefois, de noter que les États optent de plus en plus vers la formalisation des conventions locales et la clarification de leurs statuts dans la loi. Les conventions locales n'ont pas la même valeur juridique selon les pays. Au Mali, les autorités communales ou les représentants de l'État sont parties prenantes ou « signataires/approbateurs » de la convention (juge, préfet, etc.). Au Burkina Faso, le législateur a consacré les conventions locales dans la nouvelle loi foncière rurale (2009) sous la qualification de « chartes foncières locales ». En Mauritanie, un décret dispose que « *les conventions locales font foi entre utilisateurs directs devant les institutions municipales et administratives*¹⁵ » et, en outre, le code forestier énonce que « *les collectivités locales peuvent, sur demande et après avis favorable du service chargé des forêts, affecter la gestion des ressources naturelles des forêts ou parcelles de forêts aux personnes physiques ou morales dans le cadre d'une convention locale*¹⁶. »

Des groupes peuvent néanmoins ne pas se reconnaître dans les sanctions édictées. Des groupes peuvent accaparer le droit de mettre en œuvre les sanctions au détriment d'autres groupes. Le degré d'application des règles dépend de l'équité des règles, l'application des sanctions et la capacité des populations de contrôler l'application des sanctions.

Un des moyens d'éviter les risques de conflit consiste à dissocier les responsables qui identifient ceux qui transgressent les règles et les commis à l'application des sanctions car le cumul pourrait entraîner des dérives.

Par ailleurs, il est important de veiller au respect des compétences légales des collectivités locales, de jouer le jeu de la participation inclusive de l'ensemble des acteurs impliqués, de ne pas « brûler les étapes » et de ne pas créer de sanctions qui seraient incompatibles avec le système légal de

¹⁵ Granier L. (2006), Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Légalité et cohérence en droit sénégalais, UICN.

¹⁶ Art. 38, 40 et suivant, Code forestier mauritanien.

responsabilité civile et pénale. Il importe de ne pas empiéter sur les compétences des agents de l'État, mais au contraire de veiller à s'adjoindre leurs services.

La question de la légalité et de la légitimité des conventions locales est importante surtout en ce qui concerne les conventions non écrites. On remarque le plus souvent une déperdition des règles non écrites dans le cadre des conventions tacites et orales.

4.2 DÉFIS D'ORDRE MÉTHODOLOGIQUE

L'échelle d'application des conventions locales la plus pertinente fait encore l'objet d'un débat. Les conventions locales villageoises réussissent plus facilement lorsqu'elles interviennent dans un contexte d'homogénéité ethnique et culturelle. Dès lors qu'on se retrouve dans un contexte multiculturel et multi-usage des terres et des ressources, le travail devient plus complexe et la nécessité d'un dialogue approfondi et franc s'accroît, avec notamment la présence d'accompagnateurs comme les ONG ou les services techniques de l'État pour faciliter les discussions et trouver des compromis.

L'utilisation de méthodes participatives, surtout lors de la phase diagnostic, facilite une meilleure appropriation du processus par les populations locales. Toutefois, cette démarche relativement chronophage ralentit le processus d'élaboration et de mise en œuvre des conventions locales. Par ailleurs, il est important de ne pas sous-estimer les rapports de pouvoir des intérêts en jeu¹⁷. Qui est réellement légitime pour négocier ? Certains acteurs défendent-ils vraiment les intérêts de ceux qu'ils prétendent représenter ? Certains puissants ne se servent-ils pas de ces processus pour « noyauter » les décisions locales et servir leurs intérêts particuliers ou partisans ? Des utilisateurs potentiels, absents ou vulnérables lors de la négociation, ne sont-ils pas exclus d'office des ayants droit ? Dans certains cas, l'exacerbation de l'autochtonie ne pose-t-elle pas des problèmes d'équité et d'égalité entre les citoyens ? Pour toutes ces raisons, un grand nombre de conventions locales peuvent rester lettre morte après leur adoption.

4.3 DÉFIS POLITIQUES : LE TRANSFERT EFFECTIF DES COMPÉTENCES ET LA PÉRENNITÉ DE L'APPROCHE

Les conventions locales instaurent une concertation pluripartite entre l'État à travers les services des Eaux et Forêts, les collectivités locales, les associations de développement et les structures d'appui (ONG, projets). Ce dialogue est un préalable à une co-gouvernance en matière de GRN.

Les conventions locales sont un exemple effectif de transfert de compétence en matière de GRN. Elles facilitent la collaboration avec les services techniques compétents en GRN du fait de la disponibilité d'un agenda commun.

¹⁷ Laurent Granier, 2010. Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ? Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest.

Malgré quelques limites liées aux conditions de pérennisation et à la nature plus réactive que proactive des mécanismes de GRN exclusive, les conventions locales peuvent être en contradiction avec les droits individuels de jouir des ressources nationales où qu'elles se trouvent, nonobstant la difficulté d'une application à grande échelle.

4.4 DÉFIS LIÉS À LA SÉCURISATION DES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES

L'utilisation des retombées financières dans les actions de sauvegarde et de protection des conventions permet une internalisation des coûts de protection de ressources naturelles. Elle permet de diversifier les sources de revenus dans un contexte où la monoculture ne permet pas de satisfaire les besoins en numéraire sans cesse croissants. Une partie de l'argent doit être restituée à la protection des ressources naturelles.

5 RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

Les leçons tirées de cette analyse montrent que l'accès équitable aux terres et aux ressources naturelles communes est fortement conditionné par la représentation équitable des acteurs dans le processus de prise de décision pour la gestion. En effet, le caractère imprévisible de l'environnement sahélien rend les systèmes de production complexes et dynamiques. Ceci affecte l'appréciation des systèmes de production entre acteurs (leurs préoccupations et réalités). Par conséquent, le fait de croire qu'un groupe pourrait prendre en compte les besoins d'un autre est illusoire. Au lieu de cela, c'est plutôt l'implication de tout un chacun dans la prise de décision qui est salutaire. De ce fait, il faut un cadre de concertation et de négociation dans lequel tous les acteurs se retrouvent pour réconcilier leurs besoins différents et décider d'un commun accord de la gestion de la ressource selon l'évolution du contexte et des circonstances.

Pour permettre la négociation, ce cadre doit être considéré par les acteurs comme étant « neutre », un terrain (physique ou virtuel) où tout le monde est sur un pied d'égalité. De plus, les rapports de force existant entre les différents groupes dans d'autres cadres ne doivent pas affecter « l'équilibre ». Bien qu'il existe actuellement des cadres (formels et informels), l'avenir des ressources communes reste toujours un défi à relever. Le problème est que ces cadres ne sont guère inclusifs de toutes les parties prenantes et le terrain de concertation n'est pas équilibré sur le plan des rapports de force.

La question est donc de savoir où agir pour que ce terrain-cadre de concertation soit d'une part représentatif et d'autre part équilibré afin de pouvoir réduire l'impact de ces rapports de force. Il apparaît qu'il faudra agir à trois niveaux au moins. Le premier niveau porte sur le cadre législatif, qui doit garantir l'équité, la concertation, la négociation et la cohérence entre les différents textes tout en s'appuyant sur le principe de la subsidiarité qui permet de confier la responsabilité de chaque décision à l'échelle la plus appropriée.

Le deuxième niveau est relatif au développement des capacités par le renforcement de la confiance en soi des acteurs locaux, la stimulation de l'esprit d'apprentissage par l'action, la réflexion collective et l'analyse, la négociation et le plaidoyer.

Le troisième niveau concerne la nécessité d'adopter des approches facilitant un processus fondé sur une dynamique de prise de décision concertée et bâties sur des principes de flexibilité et de souplesse afin de s'adapter aux exigences du rôle de facilitateur d'un processus autonome. Ceci exige toutefois une compréhension de la part des bailleurs et des agences d'exécution. De telles approches doivent également s'appuyer sur des principes de coresponsabilité et d'apprentissage par l'action et viser la durabilité en promouvant des investissements en temps et en effort afin de renforcer les capacités des acteurs à prendre des décisions collectives et informées.

Citation: Coulibaly, M., et Cissé, A. (2023), Conventions locales et sécurisation foncière au Mali : Pour une gestion concertée des terres et des ressources naturelles, LAND-at-scale Mali.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Netherlands Enterprise Agency

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

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