



RAPPORT DE PROJET

MALI

FINANCEMENT DES COMMISSIONS FONCIÈRES



Auteurs: Youssouf Karambé, Boukary Guindo

Janvier, 2023

FINANCEMENT DES COMMISSIONS FONCIÈRES

Par Youssouf KARAMBÉ¹ et Boukary GUINDO²

Les autorités maliennes ont mis en place des commissions foncières (CoFo) en vue de prévenir et de résoudre les conflits fonciers. Ces commissions sont confrontées à des problèmes de fonctionnement liés au manque de ressources financières. De fait, de nombreuses CoFo ne sont pas opérationnelles ; seules quelques-unes fonctionnent en mode projet grâce au soutien financier des partenaires techniques et financiers au développement. Des propositions issues des rencontres des acteurs en vue de parvenir à des mécanismes de financement pérennes de ces outils de gestion de conflits, sont restées sans réaction positive. Il s'ensuit que la plupart des CoFo se trouvent dans l'inertie et, entre-temps, les conflits se multiplient et continuent de détruire les économies familiales et le vivre-ensemble des communautés. À partir de quelques expériences tirées des pratiques de terrain, cette note entend présenter des pistes de solutions réalistes qui pourraient être envisagées afin de résoudre ce problème de financement.

1 INTRODUCTION : PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE GESTION FONCIÈRE AU MALI

Les difficultés de gestion du foncier au Mali constituent une préoccupation majeure des autorités publiques comme des populations ; elles tendent à compromettre la cohésion sociale et la stabilité nationale. Une des innovations majeures de la Loi sur le Foncier Agricole est la reconnaissance des terres agricoles des communautés rurales aux côtés de celles de l'État, des collectivités et des particuliers, créant ainsi quatre catégories de terres relevant du régime foncier agricole au Mali. La gestion des ressources naturelles, et en particulier du foncier, reste marquée par une conflictualité récurrente consécutive à : la multiplicité des acteurs dans la gestion du foncier, la non-maîtrise des textes sur le foncier par les acteurs ; et des difficultés relatives à l'application des textes en raison de la dualité entre droit coutumier et droit positif.

Pour résoudre cette problématique, une des dispositions a porté sur la création des commissions foncières (CoFo) dans la perspective d'une meilleure régulation apaisée et inclusive du foncier agricole. Les CoFo visent à assurer et garantir un climat de paix et de cohabitation entre tous les acteurs du système agricole. Elles apparaissent donc comme des chaînes de médiation des conflits fonciers en soutien au système juridique de l'État à travers la recherche de solutions locales à ces conflits. Elles trouvent leurs fondements juridiques dans la Loi d'Orientation Agricole (2006)³ qui

¹ Socio-Anthropologue, enseignant-chercheur à l'Institut National de la Jeunesse et des Sports (INJS) de Bamako. E-mail : youkarembe@yahoo.fr.

² Chef de Projet Land at Scale (SNV/Mali). E-mail : bguindo@snv.org.

³ Loi d'Orientation Agricole du 5 septembre 2006 et son Décret N°09-011/P-RM du 19 janvier 2009

stipule les attributions, composition et modalités de fonctionnement des commissions foncières locales et communales. Une des attributions des CoFo est de procéder à la conciliation obligatoire des parties à un litige foncier agricole, préalablement à la saisine des juridictions compétentes en cas d'impasse. Toutefois, le fonctionnement des CoFo, relevant des prérogatives de l'État, est confronté à un manque de ressources financières pour la prise en charge des activités.

2 LES PRATIQUES DE FINANCEMENT DES COMMISSIONS FONCIÈRES

D'une manière générale, les CoFo fonctionnent dans la précarité et restent limitées dans leur capacité à jouer un rôle efficace et légitime en tant que mécanisme de prévention des conflits. Elles manquent de ressources financières pour prendre en charge leurs tâches, notamment l'impression et la numérisation des documents essentiels au suivi de leurs activités, y compris ceux qui officialisent l'ouverture ou la clôture d'un litige, ainsi que l'enregistrement des décisions. Elles dépendent des financements accordés par les partenaires techniques et financiers (PTF).

3 LES DISPOSITIFS LÉGISLATIFS DE FINANCEMENT DES COMMISSIONS FONCIÈRES DE L'ÉTAT MALIEN

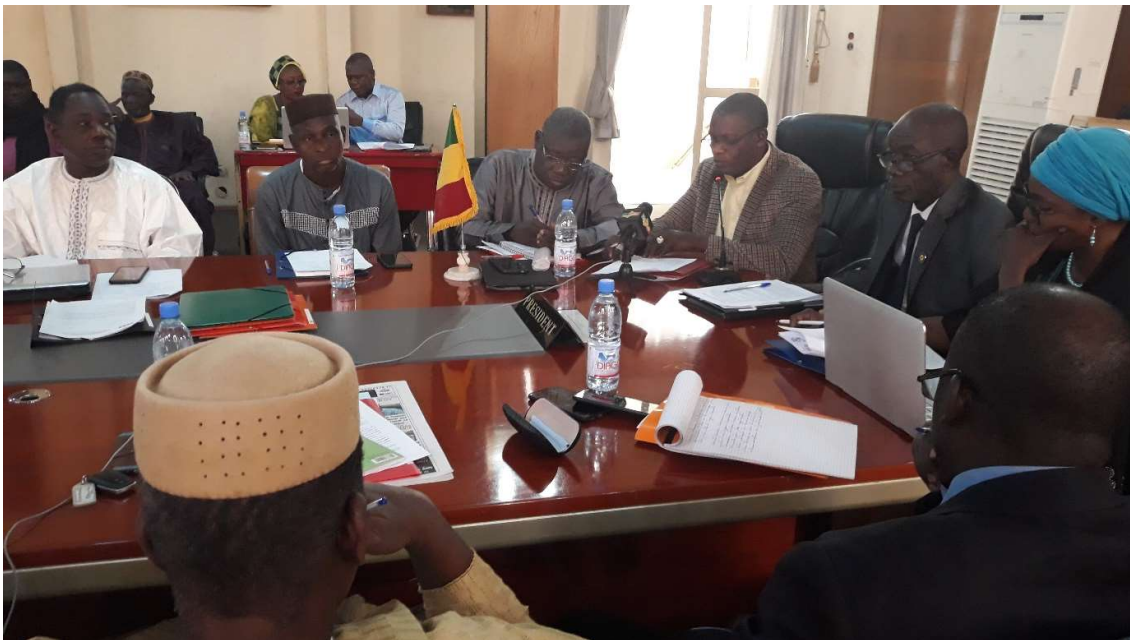


Photo 1 : Séance d'interpellation des députés sur le financement des CoFo, février 2020

Treize ans après la prise d'un arrêté ministériel de financement des CoFo communales (décembre 2019), l'appui financier de l'État n'est toujours pas une réalité. Actuellement, les CoFo ne fonctionnent qu'avec l'appui des PTF et en mode projet. Un arrêté de 2019 fixe le mécanisme de

financement des CoFo communales et leurs modalités de fonctionnement. Une distinction doit être opérée ici entre les CoFo communales et les CoFo villageoises et de fraction.

S'agissant des CoFo communales, leurs modalités de financement sont détaillées dans un arrêté de 2019. Quant aux CoFo villageoises et de fraction, il n'existe actuellement aucun dispositif concret bien qu'il soit prévu par le décret les ayant instituées. Un décret de 2018 fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la CoFo villageoise se contente de renvoyer à un arrêté conjoint des ministres de l'Agriculture et des Finances sur les conditions de la prise en charge des frais de fonctionnement des commissions villageoises par le budget national. Cet arrêté n'ayant pas encore vu le jour, le financement et la pérennité des CoFo villageoises et de fraction demeurent problématiques.

Un arrêté de 2019 énumère les ressources dont peuvent disposer les CoFo communales sur la base de dépenses annuelles évaluées à 300 000 FCFA. Les critères d'accès au financement institutionnel sont définis par cet arrêté. Il s'agit de mener des missions, de tenir des réunions statutaires régulièrement, de dresser des PV de réunions, de tenir des registres de façon régulière, de procéder à la mise à jour des registres et à l'archivage, de tenir des registres comptables et financiers et d'élaborer un règlement intérieur. Les fonds destinés au financement sont transmis aux CoFo communales par le biais du Trésor public. Les dépenses effectuées par les CoFo communales doivent être justifiées conformément à la réglementation en vigueur. Elles doivent être effectuées sous la double signature du président de la commission et du représentant des chefs de village. Les CoFo doivent produire un rapport annuel d'activités et un bilan financier adressés au ministre de l'Agriculture, qui en informe le ministre de l'Économie et des Finances.

Le principe de base de la fonction de membre des CoFo est la gratuité. Le décret concède seulement les frais de déplacement et de séjour, qui devraient être pris en charge par le budget national dans les conditions déterminées par un arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre des Finances qui n'a pas encore été pris. De fait, cet arrêté qui oblige le budget national à assurer les frais de fonctionnement des CoFo, y compris leur accompagnement du point de vue du renforcement des capacités, se fait toujours attendre.

4 LES FORMES DE FINANCEMENT EXOGÈNE : ACTES ET PROPOSITIONS

La mise en place des CoFo et la formation de leurs membres ont été réalisées grâce à l'accompagnement technique et financier des PTF. Cela a permis à de nombreuses CoFo de mener des actions de réconciliation et d'endiguer des conflits. Comme les appuis des PTF se font en mode projet et ne peuvent toucher que leurs zones d'intervention et donc une faible partie du territoire, de nombreuses CoFo ne fonctionnent pas ou ne fonctionnent que ponctuellement à cause du manque des ressources financières.

Au regard de cette situation problématique de financement des CoFo, plusieurs réflexions et études ont été réalisées par des partenaires au développement, pour une meilleure appropriation et une amélioration des pratiques de financement des CoFo. Ces études et réflexions ont porté

sur les acquis des CoFo dans la gestion locale des conflits fonciers et sur les problèmes liés à leur fonctionnement.

Il ressort des échanges une proposition qui envisage une répartition des charges de fonctionnement par des acteurs locaux comme suit : État (69 %), collectivités territoriales (27 %), organisation paysannes et filières (8 %), sans compter sur les PTF (0 %).

Le tableau 1 ci-dessous dresse une estimation du budget moyen de fonctionnement annuel d'une CoFo communale :

Postes de dépenses	Coût unitaire	Unité	Montant total en FCFA	Source de financement			
				État	OP/filières	Commune	PTF
Réunion statutaire			254 000	254 000			
Frais de déplacement	4 000	40	160 000				
Restauration	2 000	40	80 000				
Communication	2 000	5	10 000				
Impression	2 000	2	4 000				
Rencontre de conciliation			32 000		32 000		
Frais de déplacement	4 000	5	20 000				
Restauration	2 000	5	10 000				
Communication	1 000	2	2 000				
Impression			0				
Restitution			125 000			125 000	
Frais de déplacement	2 000	40	80 000				
Restauration	1 000	40	40 000				
Communication	1 000	5	5 000				
Établissement de rapports			0				
Constat des conflits			4 000		4 000		
Frais de déplacement	2 000	2	4 000				
Homologation des PV			45 000	45 000			
Frais d'homologation	45 000	1	45 000				
Total			460 000	299 000	36 000	125 000	0

Tableau 1 : Estimation du budget moyen de fonctionnement annuel d'une CoFo communale

5 LES FORMES DE FINANCEMENT ENDOGÈNE

Cette section traite des expériences de mobilisation de ressources pour le financement des CoFo par les communautés rurales. Les stratégies développées varient d'une localité à une autre. La prise en charge des frais est souvent supportée soit par les individus impliqués soit par un mécanisme de prélèvement ou de taxation. Il s'agit, par exemple, du paiement par le requérant d'une somme forfaitaire pouvant contribuer aux activités de conciliation des parties en conflit ; de la prise en charge des frais de bornage, d'un prélèvement applicable aux espaces pastoraux et pêcheries, d'une redevance payable par les orpailleurs, les exploitants forestiers et de carrière ; du paiement des frais relatifs à l'obtention des deux attestations (détention et possession) ; ou encore du paiement de la taxe ou la redevance sur les aménagements et les infrastructures des collectivités territoriales.

Encadré 1 : Quelques expériences de financement des CoFo

1. À Gao, dans les communes d'intervention de l'ONG TASSAGHT, une activité avait porté sur la formation en technique de conciliation et financement des CoFo de 90 personnes dont 17 femmes. Dans les communes d'intervention de l'ONG GRAIP (Soni Ali Ber et Tilemsi), il existe une inter-CoFo qui a pour objectif la mutualisation des ressources. Un des résultats saillants de cette rencontre a été l'élaboration d'un plan d'action de gestion concertée entre les deux CoFo. Sur le plan de l'information et la sensibilisation des populations, un contrat de diffusion a été conclu avec la radio Naata sur les textes agropastoraux. Onze messages sur les textes fonciers et la durabilité des CoFo ont été diffusés en trois langues, soit 33 diffusions par passage. En plus des populations des deux communes cibles, la diffusion à grande échelle de ces textes a permis de toucher celles des communes environnantes.

2. L'expérience de la commune rurale de Kambila dans le cercle de Kati a été présentée dans un tableau à deux colonnes : une colonne pour les fonds mobilisés et une pour les dépenses effectuées. Une cotisation mensuelle de 1 000 FCFA par mois et par village donne un total de 12 000 FCFA par an/village. La synthèse du tableau donne un total de 62 000 FCFA de fonds mobilisés pour une dépense globale de 120 000 FCFA. La différence de 58 000 FCFA a été supportée par l'ONG Le Tonus.

3. Selon le sous-préfet de Konséguela, président de la CoFo communale de ladite localité, les rencontres statutaires se tiennent les jours de foire et mobilisent tous les membres des CoFo. Cette stratégie est une gestion efficiente du temps et des ressources financières des membres. Il a aussi témoigné avoir l'habitude de financer sur ses fonds personnels une session de la CoFo de Konséguela.

4. La CoFo communale de Miéna fonctionne normalement à travers les CoFo villageoises. Une partie des amendes alimente la caisse de la CoFo en vue de son fonctionnement durable.

5. La filière pomme de terre et ses membres sont disposés à accorder un prélèvement de 1 FCFA par kilo pour le financement des CoFo. La valeur de ce prélèvement est estimée à plusieurs millions de FCFA. Il faut susciter l'intérêt et assurer la confiance des paysans et paysannes pour mobiliser les ressources endogènes.

6. À Finkolo-Ganadougou, selon le maire de la commune, les membres des CoFo prennent eux-mêmes en charge leur déplacement, et la mairie assure la restauration.

7. À Kassaro dans le cercle de Kita, le secrétaire général de la mairie rapporte qu'initialement, c'est la mairie qui prenait en charge les dépenses de la CoFo. Mais vu les résultats positifs engrangés par les CoFo dans la gestion des conflits fonciers, les 18 villages se sont engagés à acquitter annuellement la cotisation de 5 000 FCFA/village, ce que la mairie complète par une contribution de 500 000 FCFA par an. De même, à Dilly, dans le cercle de Nara, et à Madina Sacko, dans le cercle de Banamba, des initiatives locales ont été mises en œuvre à travers l'instauration d'une cotisation mensuelle de 1 000 FCFA par village et un appui budgétaire communal pour la CoFo.

8. Dans la commune rurale de Tonka (région de Tombouctou), la CoFo fonctionne de façon régulière mais le défi principal demeure la disponibilité de fonds pour faire face aux multiples déplacements lors des missions des membres de la CoFo. « *Le défi reste la prise en charge des*

sessions, car il y a un manque d'appui financier pour assumer les déplacements ou la prise en charge de la CoFo. Comme solution, nous prenons des risques pour nous déplacer à moto, souvent individuellement et avec une prise en charge personnelle ou sur les fonds de la cotisation des membres de la CoFo. » Un membre de la CoFo.

9. À Niono, les représentants de l'office du Niger se sont engagés à mettre à la disposition des CoFo des parcelles/champs pour le maraîchage, dont les recettes devraient servir de contribution financière au fonctionnement des CoFo.

6 LES RECOMMANDATIONS

Il est urgent d'adopter le décret interministériel prévu par la Loi d'Orientation Agricole et la Loi sur le Foncier Agricole, ce qui permettra d'inscrire des fonds de financement dans les chapitres pertinents de la Loi de finances.

Le Plan de Développement Économique, Social et Culturel des communes est un instrument de planification harmonieuse des actions de développement des collectivités territoriales, qui traduit une vision du développement en actions concrètes pour les cinq années que dure un mandat électoral. Il constitue l'outil principal de pilotage de leur développement et il serait possible d'intégrer les CoFo dans les processus de planification. La programmation d'activités relatives aux CoFo s'inscrivant dans ce processus participatif constituerait une ouverture vers la pérennisation de leur financement. Il importe donc d'intégrer la prise en compte effective des préoccupations liées à la gestion des conflits fonciers dans la planification du développement.

Les communes se dotent chaque année de budgets annuels qui sont des moyens pour atteindre leurs objectifs et réaliser leurs plans et stratégies. Au vu de leur mission, il serait légitime que les CoFo soient prises en compte au niveau de la section fonctionnement. Différentes recettes pourraient contribuer aux dépenses de fonctionnement des CoFo : les revenus générés par les prestations de services communaux, tels que les cérémonies de mariage, la location d'immeubles ou de terrains communaux, les recettes d'exploitation de services communaux, la gestion du parking ; les taxes et redevances ainsi que les transferts de fonds de l'État central au titre de l'aide à l'action de la commune à travers l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales.

De plus, il faut rendre opérationnel le dispositif réglementaire de financement des CoFo en incluant le niveau CoFo villageoise. Le Secrétariat permanent du Comité exécutif national du Conseil supérieur de l'Agriculture souligne que le dispositif actuel est de 300 000 FCFA par CoFo/an. Ces fonds seront gérés et justifiés par les sous-préfets et sont soumis à des critères d'éligibilité. Ensuite, il faut rédiger et rendre disponible un manuel de gestion des fonds d'appui aux CoFo et faire un plaidoyer auprès des collectivités territoriales, de l'État, des OP et des PTF pour le financement des CoFo.

Enfin, il faut mettre en place un comité de suivi de la mise en œuvre des recommandations liées au budget de fonctionnement des CoFo.

7 CONCLUSION

Le niveau de fonctionnement des CoFo mises en place avec l'appui des partenaires au développement est tellement variable qu'il est vraiment difficile de parler d'autonomie. Les expériences du terrain montrent qu'il y a des exemples prometteurs de recherche et de mise en place de mécanismes de financement endogènes. De fait, certaines CoFo arrivent à mobiliser des ressources pour leur fonctionnement et certaines d'entre elles semblent assez autonomes en termes d'opérationnalité et de fonctionnalité.

Toutefois, les études réalisées sur le terrain montrent aussi une grande fragilité des mécanismes de financement et une grande dépendance vis-à-vis d'acteurs extérieurs. Des mécanismes de financement soutenus par les organisations de la société civile locales ont été mis en place. Un grand nombre de communes entendent intégrer les coûts de fonctionnement des CoFo dans leurs budgets. Cette intention est intéressante car elle tend à démontrer la légitimité des CoFo comme instruments de résolution des conflits pour des financements endogènes. En revanche, l'état des finances communales au Mali, avec des transferts de ressources aléatoires, ne donne pas à cet indicateur un gage de durabilité. La mise en œuvre du décret interministériel pour le financement des CoFo et une meilleure gestion de ces fonds à travers un mécanisme local de suivi et d'évaluation permettront un fonctionnement normal et pérenne des CoFo, promesse d'une gestion rationnelle des conflits et d'un apaisement des relations communautaires.

Citation: Karambé, Y. et Guindo, B. (2023), Financement des commissions foncières, 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/)).