



FÉVRIER 2018

## Obtenir justice dans un climat d'insécurité

Initiatives politiques de renforcement des systèmes coutumiers et d'atténuation des conflits dans le centre du Mali

L'insécurité dans le centre du Mali s'intensifie alors que les groupes armés radicaux luttent contre l'armée malienne et ses alliés internationaux afin de contrôler le territoire. Nichée derrière le conflit armé en cours, la région centrale de Mopti est également minée par les litiges fonciers et les droits contestés relatifs aux sites de pâturage et d'abreuvement. La communauté internationale sous-estime la possibilité que ces litiges viennent alimenter le conflit plus généralisé et n'a par conséquent pas inscrit la médiation de ces conflits à l'ordre de ses priorités. Pourtant, comme le montre la présente note de politique, les litiges locaux relatifs aux ressources ne sont pas de simples affaires personnelles mais plutôt des facteurs déstabilisants pour des communautés entières. Ces griefs devraient par conséquent tenir une place plus importante en matière de résolution de la dynamique des conflits dans le centre du Mali. Il est possible de réaliser cet objectif par le biais du renforcement des systèmes de justice coutumiers qui sont la principale, voire la seule, forme de justice accessible à la plupart des Maliens. Ces systèmes pourraient faire figure de point d'entrée dans l'atténuation de ces conflits en cours grâce à leur capacité de médiation des conflits locaux. La présente note de politique formule des recommandations pour redynamiser ces systèmes de justice qui pourraient contribuer efficacement à la diminution de la violence et au renforcement de la bonne gouvernance dans la région.

### Introduction

Le centre du Mali continue de vivre un conflit intercommunautaire qui n'a de cesse d'empirer et est le théâtre d'un regain de violences. Alors que la crise sécuritaire actuelle est née dans les régions septentrionales du pays, à partir de 2013, elle s'est lentement déplacée

vers le centre du pays<sup>1</sup>. La prolifération de groupes armés radicaux tels que le Front de Libération du Macina et les affrontements entre ces groupes et l'armée malienne et

1 Hagberg, S., Koné, Y.F., Koné, B., Diallo, A. et Kansaye, I. 2017. [Vers une sécurité par le bas? Etude sur les perceptions et les expériences des défis de sécurité dans deux communes maliennes.](#) Uppsala Universitet. 36.

ses alliés internationaux sont en partie responsables de l'intensification de la violence. Une analyse plus exhaustive de la dynamique sur le terrain révèle toutefois que les conflits liés aux ressources et à la terre représentent la source même des schémas de violence croissante dans la région, et ont souvent un effet multiplicateur des conflits<sup>2</sup>. Bien que les rivalités entre communautés locales portant sur l'accès à l'eau, aux pâturages et aux terres arables ne datent pas d'hier, la migration saisonnière de plus en plus permanente, le changement climatique et les nouvelles pratiques dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles ont exacerbé ces litiges. Ceci a inévitablement mené à une insécurité des communautés, les groupes se faisant concurrence de manière plus ou moins violente pour obtenir des ressources déjà rares<sup>3</sup>. À ce jour, l'effet de ces litiges sur l'instabilité dans la région du centre du Mali n'a pas encore été analysé de manière approfondie, en conséquence de quoi la communauté internationale n'a pas accordé la priorité à la médiation de ces conflits<sup>4</sup>.

La présente note de politique s'attachera en premier lieu à montrer comment l'escalade récente des conflits liés à l'utilisation des ressources dans le centre du Mali se déroule dans un contexte de crise de confiance profonde dans les institutions de l'État et leur capacité à fournir des services élémentaires tels que la justice et la sécurité, et à protéger les populations locales des facteurs de conflit, qu'ils soient incarnés par des groupes armés radicaux ou qu'il s'agisse de litiges récurrents et prolongés relatifs à l'utilisation des ressources locales<sup>5</sup>. Deuxièmement, la présente note de politique soutient que, dans le vide institutionnel que le centre du Mali est

devenu, le recours aux autorités de justice coutumière locales pourrait déboucher sur une gestion efficace des contentieux relatifs à l'utilisation des ressources, et les empêcher de se transformer en conflits violents.

Enfin, en tirant les enseignements de la région de Mopti, cette note conclut par des recommandations de politiques susceptibles d'être exploitées pour la région centrale du pays dans son ensemble.

## Faire face aux conflits relatifs à l'utilisation des ressources à Mopti

La région de Mopti se trouve au cœur de la région du Macina, entre Ségou et Tombouctou, et abrite le delta intérieur du Niger. Ce réseau de lacs, de marécages et de canaux fluviaux font du Macina l'une des zones les plus fertiles du continent, et encore plus du Mali. Dans le centre du Mali, trois principaux types de systèmes de production coexistent et se font concurrence en matière de ressources : le pastoralisme, l'agriculture et les pêcheries. Traditionnellement exploitées par les groupes de bergers peuls, les pêcheurs bozo et les agriculteurs dogon, les ressources naturelles du delta du Niger font depuis longtemps l'objet de rivalités entre ces groupes. Ces trois groupes ethniques se servent de la rivière pour irriguer les champs, abreuver les animaux et pêcher, alors que la terre est en grande partie mise à profit par les bergers et les agriculteurs pour les pâturages et l'agriculture.

Au Mali, le régime foncier dérive de normes coutumières telles que la *dina*, un ensemble de règles sociales fondées sur les pratiques et les croyances locales originaires de l'Empire peul du Macina, sous le règne de Sékou Hamadou<sup>6</sup>. L'absence de mécanismes

2 Ba, B. et Bøås, M. 2017. [Mali: A Political Economy Analysis](#). Norwegian Institute of International Affairs. 2.

3 Tobie, A. 2017. [A Fresh Perspective on Security Concerns among Malian Civil Society](#). Stockholm International Peace Research Institute. 4.

4 Service européen pour l'action extérieure. 2017. [L'Union européenne continue à soutenir le Mali dans sa politique de réforme et de rétablissement de l'Etat](#). 20 December.

5 International Crisis Group. 2016. [Mali central : la fabrique d'une insurrection ?](#). Brussels. 4.

6 Entrevue téléphonique avec un chef coutumier de Mopti. Pays Bas, La Haye. 9 November 2017. Pour une vue d'ensemble des autorités coutumières au centre du Mali voir Bagayoko, N., Ba, B., Sangaré, B. et Sidibé K. 2017. [Masters of the land. Competing customary and legal systems for resource management in the conflicting environment of the Mopti region, Central Mali](#). The Broker Online. Juin.

### Encadré 1: Médiation des litiges par les systèmes de justice coutumiers

Les autorités coutumières sont incarnées par des hommes âgés qui, au sein de leur communauté, jouent le rôle de chefs de village ou chefs communautaires, personnalités religieuses tel un imam, un marabout ou un cadî ou encore des communicateurs traditionnels tel un griot. Pour faire la médiation en cas de litiges et les résoudre les autorités coutumières ont recours à la *dina*, alors que les autorités religieuses auxquelles il est fait appel principalement pour statuer sur les litiges en matière d'héritage, mettent à profit la loi islamique en sus des principes de la *dina*.

Les verdicts sont le résultat de processus de consultation élargie visant à parvenir à un consensus. Les décisions ne sont pas contraignantes sur le plan juridique mais sont largement respectées en raison de l'autorité morale perçue du chef coutumier. Les mécanismes de justice coutumiers sont gratuits et tous les membres de la société peuvent facilement y accéder. Une majorité écrasante de personnes ont confiance dans ces mécanismes de justice coutumiers, principalement en raison de leur capacité à préserver la cohésion sociale au sein de leurs communautés. Leur rôle est perçu comme tout particulièrement important pour le maintien de la paix et la continuité des traditions locales. En revanche, la justice officielle est perçue comme une institution qui déchire le tissu social et ne respecte pas les valeurs et traditions coutumières. Plutôt que de résoudre les litiges, les gens sont d'avis que la justice moderne complique les interactions sociales. Le fait de traîner quelqu'un en justice est à la fois inoubliable et impardonnable.

institutionnels et juridiques nationaux réglementant les droits de propriété a permis de tout temps les conventions coutumières de dominer l'exploitation et l'utilisation foncières. De même, en réponse aux litiges fonciers (succession, propriété, délimitation des frontières) et portant sur d'autres ressources naturelles (principalement liés à l'accès), les particuliers ont recours aux systèmes de justice coutumiers, afin qu'ils statuent sur un cas ou agissent en qualité de médiateur entre les parties.

En ce qui concerne en particulier la gestion des litiges liés à l'utilisation des ressources, la connaissance des circonstances locales permet aux chefs traditionnels de comprendre le cadre de référence des parties au litige et de faire la médiation en tenant compte des relations passées, présentes et futures au sein de la communauté. Ainsi par exemple, la majorité des titres de propriété sont transférés par héritage, sans être consignés par écrit. Pour établir la propriété, les chefs traditionnels mettent à profit leurs vastes connaissances de la communauté, et consultent les notables qui détiennent la mémoire collective ainsi

que les membres de la communauté au sens large. Un chef de village de Douentza explique : « nous connaissons tout le monde dans le village. Nous connaissons l'histoire de l'occupation des terres, et qui est marié à qui. Personne ne peut mentir eu égard à la propriété d'une certaine parcelle de terre. C'est absolument impossible<sup>7</sup> ». Dans l'ensemble, les utilisateurs des systèmes de justice coutumière sont très satisfaits, et leur préférence est d'essayer de « gérer certains cas à l'échelle de la justice coutumière ... [car] nous n'avons pas besoin d'un système français qui nous divise encore plus<sup>8</sup> ».

Cependant, l'absence historique d'un cadre réglementaire exhaustif et la distribution des rôles dans le domaine de la médiation des conflits fonciers font naître des obstacles. Au cours du processus de décentralisation

7 Entrevues avec un chef coutumier de Douentza. Mali. Août. 2016.

8 Goff, D., Diallo, M. et Ursu, A.E. 2017. *Sous le microscope : systèmes de justice coutumiers dans le Nord du Mali*. The Hague. Conflict Research Unit. Clingendael Institute. 19.

au Mali dans les années 1990, le pays a adopté un cadre juridique pour la gestion et l'attribution de l'accès aux ressources naturelles qui a jeté la discorde et créé un chevauchement entre institutions coutumières et institutions judiciaires. Les ambiguïtés concernant les droits d'exploitation et le chevauchement des normes officielles et coutumières ont laissé le champ libre à des actions frauduleuses, telles que l'octroi arbitraire de terres<sup>9</sup>. En outre, les communautés locales habituées à la gestion coutumière des ressources ont encore des difficultés à comprendre le rôle que jouent les autorités centrales dans la gestion des ressources, tout particulièrement en l'absence d'institutions publiques. Les autorités coutumières seules ne seront pas la panacée aux litiges constants sur l'utilisation des ressources dans le centre du Mali mais, à ce jour, elles incarnent les intervenants les plus légitimes et les mieux informés capables de jouer le rôle de médiateur dans ces litiges, tout particulièrement en l'absence d'institutions publiques.

### Conflits portant sur l'exploitation des ressources

Malgré le recours aux principes coutumiers pour gérer l'accès aux ressources, la propriété foncière rurale demeure une source importante de conflits sociaux et de rivalités, et la plupart des litiges liés à la terre impliquent des terres agricoles qui représentent une ressource rare dans l'ensemble du pays. Dans le cadre d'un exercice de cartographie mené à l'automne 2016 par l'Unité de recherche sur les conflits (CRU) de l'Institut Clingendael, les personnes interrogées du centre du Mali ont identifié les litiges fonciers, y compris les droits de propriété et l'empiètement, comme étant le principal type de conflit touchant leur communauté<sup>10</sup>. Les litiges fréquents impliquent la délimitation et l'héritage de parcelles de terre, et le recoupement des intérêts des groupes concurrents. Les agriculteurs (principalement bambara et dogon) accusent par exemple les bergers

(principalement peuls et touareg) de ne pas emprunter les chemins désignés avec leurs animaux, ce qui saccage les récoltes alors qu'ils traversent les champs. À leur tour, les bergers pointent du doigt les agriculteurs qui porteraient atteinte à leurs droits de passage avec leurs animaux.

Les forces conjuguées du changement climatique et de la croissance démographique, imputables à la fois à la migration en direction du sud et à des facteurs démographiques, ont entraîné une diminution des ressources naturelles et accru la concurrence entre les différents groupes. Après avoir épuisé tous les instruments coutumiers et juridiques par exemple, les communautés dogon d'Eweri et Fombori, deux villages situés au centre de Douentza (Mopti), ont recouru à la violence pour faire valoir leurs droits de propriété sur certaines parcelles de terre. Ceci s'est soldé par plusieurs morts et un conflit ouvert entre deux communautés voisines qu'il sera bien difficile d'apaiser<sup>11</sup>. Une telle concurrence devient de plus en plus violente, et pourrait potentiellement être exploitée par des groupes armés radicaux<sup>12</sup>. En effet, au cours de ces derniers mois, les bergers peuls qui ont vu leur accès à la terre limité en faveur des agriculteurs ont pris les armes contre les populations touareg, rivalisant pour les mêmes ressources et accusées de voler le bétail<sup>13</sup>.

Cette évolution est tout particulièrement alarmante étant donné que des événements similaires survenus début 2012 dans la région septentrionale de Koro ont joué un rôle direct dans la décision de groupes peuls de s'armer avant de rejoindre plus tard les groupes radicaux qui occupaient Gao<sup>14</sup>. Au vu des multiples litiges fonciers et liés aux ressources prolongés et non résolus qui touchent le centre du Mali, cette région constitue un terreau fertile pour les groupes radicaux récemment arrivés qui se présentent comme des prestataires

9 International Monetary Fund, 2015. *Mali, Technical Assistance Report – Anti-Corruption and Anti-Money Laundering*. July. 14.

10 Goff, D., Diallo, M. et Ursu, A. E. *op.cit.* 36-9.

11 Entrevues avec des représentants de la société civile de Douentza. Mali. Août, 2016.

12 Ba, B. et Bøås, M. 2017. *op.cit.* 2.

13 Bagayoko, N., Ba, B., Sangaré, B. et Sidibé K., *op.cit.*

14 International Crisis Group. *op.cit.* 3.

de justice alternatifs en exploitant « les griefs existants entre les différents groupes ethniques, recrutant les résidents locaux, attisant les tensions et fournissant des armes<sup>15</sup> ». Lorsque les acteurs radicaux sont impliqués dans la gestion de conflits communautaires, leurs jugements s'accompagnent de contraintes sociétales ou de violences. Dans un village de la région de Mopti par exemple, les groupes radicaux ont mis fin à toutes les activités d'exploitation forestière sous le prétexte de redistribuer les droits d'exploitation de manière équitable entre les résidents locaux, une initiative à laquelle la population a réservé un accueil tout particulièrement positif, percevant que l'État manquait à son obligation de le faire. Cependant, d'après la même personne interrogée, la redistribution des ressources naturelles s'est accompagnée de fortes contraintes : les groupes radicaux ont par exemple coupé les lignes téléphoniques et interdit d'écouter de la musique ou de regarder la télévision<sup>16</sup>. De l'avis d'un militant issu de la société civile, les groupes radicaux ont donné l'impression d'une justice équitable, mais celle-ci a son prix<sup>17</sup>.

D'autres nouvelles pratiques allant à l'encontre des principes coutumiers ont vu le jour, aggravant ainsi la pénurie des ressources naturelles et leur gestion inadéquate. La propriété foncière était autrefois transmise par héritage. Pourtant, il est prouvé que les transactions monétaires sont devenues la nouvelle norme à Niono (Mopti), ce qui est diamétralement opposé aux coutumes locales. Ici, une parcelle de terre peut être vendue à des membres de la communauté comme à des étrangers pour la somme de 500 000 XAF, soit l'équivalent de 760 EUR<sup>18</sup>. Cette pratique devient de plus en plus courante en raison des spéculations auxquelles s'adonnent les entrepreneurs et qui laissent les agriculteurs désemparés.

À Mopti, les entreprises étrangères ont exproprié les locaux de leurs terres afin de cultiver du riz à grande échelle, une pratique répandue du nord au sud du pays<sup>19</sup>.

De plus, la vente de terrains n'est souvent pas consignée par écrit, permettant ainsi des ventes multiples de la même parcelle. Ceci est de plus en plus le cas à Mopti, où les terres destinées à des fins résidentielles sont vendues à des particuliers ou à des entreprises plus d'une fois, créant l'incertitude au sujet de leur propriété. Un cas a fait la Une des journaux ces dernières années. Il s'agit du litige opposant la compagnie immobilière *Ladia* et les habitants du quartier du Jardin de Mopti. L'« affaire Guitteye », nommée d'après le représentant de la compagnie qui a pillé les terres appartenant aux résidents, a provoqué des troubles sociaux pendant de nombreuses années. Cette affaire d'expropriation, une pratique courante dans toute la région, n'a été réglée que lorsque les chefs traditionnels ont engagé un processus de médiation qui a abouti à la réattribution de 28 parcelles aux résidents qui avaient été directement touchés<sup>20</sup>.

Un autre conflit dangereux lié aux héritages est en train de voir le jour à l'échelle des villages, car la justice coutumière ne s'occupe pas normalement de la distribution des biens à ceux qui ont quitté la communauté avant de la réintégrer plus tard. Il s'agit là d'un problème significatif, au vu de l'intérêt croissant que portent les entreprises étrangères à l'investissement dans l'agriculture à grande échelle dans le centre du Mali. Nombre de résidents qui sont partis pour s'installer dans des zones urbaines plus importantes à la recherche d'une vie meilleure sont revenus au sein de leur communauté d'origine, revendiquant la

15 Walch, C. 2017. *Fertile Ground? Climate Change and Jihadism in Mali*. The Broker Online. 30 May.

16 Entretien téléphonique avec un chef coutumier de Mopti. Pays Bas, La Haye. 9 Novembre 2017.

17 Entretien avec un représentant de la société civile Malienne. Pays Bas. La Haye. Novembre 2017.

18 Hagberg, S., Koné, Y.F., Koné, B., Diallo, A. et Kansaye, I. *op.cit.* 28.

19 D'Almedia, C. 2016. *Foncier rural: l'épine malienne*. Journal du Mali. 11 Août.

20 Radio Saghan Mopti. 2014. *Fin du litige foncier entre Vieux Guitteye et les riverains du quartier dit du jardin à Mopti*. 4 Juillet. Entretien téléphonique avec un chef code Mopti. Pays Bas, La Haye. 9 Novembre 2017.

propriété de terres afin de les louer ou de les vendre à ces nouvelles parties prenantes<sup>21</sup>.

Les litiges concernant l'exploitation des droits aux ressources sont exacerbés par les programmes de développement qui ne tiennent pas compte des conflits. Ainsi par exemple, les politiques gouvernementales encouragent les modes de subsistance sédentaires qui accroissent la demande en terres agricoles, avec pour conséquence une réduction des pâturages, au préjudice des pasteurs nomades. De même, les interventions dans le domaine du développement mettent davantage l'accent sur les programmes agricoles, là encore au détriment des activités pastorales<sup>22</sup>.

Ce ne sont par ailleurs pas que les particuliers qui sont touchés par les problèmes actuels relatifs à l'exploitation des ressources mais plutôt l'ensemble des systèmes de production. Si ces litiges ne sont pas résolus en tenant compte des intérêts contradictoires des groupes stratégiques<sup>23</sup> (par ex. ceux des agriculteurs et des bergers), ils continueront de survenir à l'échelle des membres individuels de ces groupes, au vu de leurs intérêts rivaux et de la rareté des ressources. Sur cette toile de fond, des pressions pèsent de plus en plus sur les ressources naturelles dans la région du Macina, et alimentent souvent la dynamique du conflit<sup>24</sup>. Les évolutions sociales récentes exacerbent en outre ces tensions. La migration saisonnière, phénomène vieux comme le monde, accuse une hausse et devient plus permanente en raison de l'impact du conflit généralisé et du changement climatique sur les pâturages et la disponibilité de l'eau dans les régions plus septentrionales. Ceci pousse les communautés de pêcheurs et de bergers vers le sud où les régions sont plus densément peuplées, et où les ressources

sont déjà soumises à une exploitation intense et à des droits contestés<sup>25</sup>.

## Solutions coutumières aux problèmes coutumiers

Pour répondre à certaines de ces pratiques nouvelles et harmoniser les systèmes juridiques coutumiers et officiels, au mois d'avril 2017 l'Assemblée nationale malienne a adopté la Loi portant sur le Foncier Agricole (Loi 2017-01). Cette loi offre des orientations claires aux chefs traditionnels, réduisant l'arbitraire et permettant l'officialisation de leurs décisions. Par conséquent, cette loi a le potentiel d'atténuer l'un des principaux défauts identifiés par nombre de Maliens, à savoir le manque de pouvoir d'application des décisions des chefs et l'absence de registres sur lesquels leurs décisions sont consignées par écrit<sup>26</sup>. En effet, « l'absence de preuves écrites, tout étant oral, l'absence de pouvoir d'application et d'obligations », selon les propres mots d'une personne interrogée, constitue l'une des faiblesses les plus criantes de la justice coutumière eu égard aux litiges patrimoniaux<sup>27</sup>.

En outre, la loi comble les écarts nombreux entre les systèmes officiel et coutumier. Notre étude précédente sur la justice coutumière au Mali a révélé que la collaboration avec les autorités officielles et le système de justice ne constitue pas une pratique bien établie mais qu'elle devient plus courante. Environ la moitié des 25 chefs traditionnels que nous avons interrogés à travers le pays aimeraient renforcer la collaboration avec les branches officielles de la justice et des forces de l'ordre<sup>28</sup>. En fait, les chefs traditionnels de Mopti ont signalé qu'il y avait plus de chances de résoudre avec succès un certain nombre de litiges fonciers par le biais d'une coopération avec

21 Entrevue avec un fonctionnaire Malien. Pays Bas. La Haye. Décembre 2017.

22 Bagayoko, N., Ba, B., Sangaré, B. et Sidibé K., *op.cit.*

23 Bierschenk, T. and Olivier de Sardan, J. P. 1997.

'Rapid Collective Inquiry for the Identification of Conflicts and Strategic Groups'. *Human Organizations*. 56(2). 240.

24 Bagayoko, N., Ba, B., Sangaré, B. et Sidibé K., *op.cit.*

25 Mitra, S. 2017. *Mali's Fertile Grounds for Conflict: Climate Change and Resource Stress*. Clingendael Institute. 4.

26 Goff, D., Diallo, M. et Ursu, A. E. *op.cit.* 39.

27 *Ibid.* 37.

28 *Ibid.* 13.

### Encadré 2 : Rôle des autorités coutumières dans le nouveau régime foncier

Les chefs de village ont la responsabilité de toutes les transactions portant sur les terrains dont la propriété n'est pas officiellement enregistrée, y compris des dons et prêts afin que les terrains soient exploités. Chaque transaction autorisée par un chef traditionnel est ensuite déposée à la municipalité et légalisée par le maire. En ce qui concerne les règlements immobiliers, la propriété coutumière qui n'est pas consignée à la municipalité devient permanente après 20 ans d'exploitation continue de la terre par la même personne. En outre, chaque titulaire du titre de propriété coutumière sur une parcelle de terre a droit à ce que la municipalité officialise ses droits de propriété, mais seulement après que le chef du village a donné son approbation. Les droits coutumiers sont reconnus, préservés et peuvent être transformés en droits de propriété en faveur du titulaire conformément aux règlements. Surtout, aucun titre sur des terres agricoles ne peut être établi sans vérifier les précédents droits coutumiers vis-à-vis de ces terres agricoles. Enfin, la loi régleme le passage du bétail, les pâturages et les droits de pêche. En cas de conflits découlant de litiges fonciers, chaque village disposera de sa propre Commission foncière villageoise qui sera habilitée à essayer de jouer le rôle de médiateur dans tout litige avant d'en saisir la justice officielle. En fin de compte, le succès de la loi réside dans la capacité de mise en œuvre des autorités administratives et coutumières. D'une part, les autorités coutumières doivent être conscientes de leur rôle prépondérant dans la gestion foncière et des ressources. D'autre part, les municipalités doivent être formées et disposer des ressources adéquates pour officialiser les décisions coutumières.

les institutions officielles avant l'adoption de la Loi 2017-01<sup>29</sup>. De plus, même si un dossier parvient jusqu'à la police ou au système judiciaire officiel, les chefs traditionnels conseillent les parties et les soutiennent au cours de la procédure. L'adjoint d'un magistrat du tribunal de Mopti nous a expliqué que, dans l'idéal, les autorités coutumières devraient trancher tous les litiges portant sur des terres et des héritages. Lorsque des litiges fonciers passent devant un juge, ce dernier tente de renvoyer les parties vers les autorités coutumières, et leur demande de recourir à la justice officielle

qu'en cas de désaccord avec la décision des autorités coutumières<sup>30</sup>.

Lorsque les autorités coutumières sont bien formées et soutenues, elles représentent un allié indispensable dans l'atténuation des conflits relatifs à l'utilisation des ressources dans le centre du Mali. Cependant, il reste beaucoup à faire pour permettre aux systèmes coutumiers de résoudre les contentieux relatifs à l'utilisation des ressources d'une manière qui n'attise pas la dynamique du conflit.

### Initiatives politiques de renforcement de la justice coutumière

Nos récentes enquêtes de terrain montrent que les systèmes coutumiers ont maintenu dans une grande mesure leur légitimité, et

29 Un villageois de Dembéré (Mopti), par exemple, s'était plaint auprès du maire de la destruction de ses cultures par des troupeaux appartenant à son voisin. Le maire a appelé l'*Amirou* (chef de village) pour aider à résoudre le conflit. Initialement, la victime avait demandé une indemnisation de 1 000 000 FCFA, mais au cours du processus de médiation devant les autorités coutumières, les parties se sont entendues sur une réparation de 300 000 FCFA. Entrevue avec un assistant du magistrat. Septembre 2016.

30 Entrevues avec des représentants de la société civile de Douentza. Mali. Août, 2016.

que les gens attribuent toute inefficacité au manque de ressources (formation, soutien de l'État) plutôt qu'à de la mauvaise volonté. Les mécanismes de résolution des litiges ont continué de fonctionner, et bénéficient non seulement d'une forte crédibilité auprès de la grande majorité de la population, mais ont aussi tendance à produire des résultats judiciaires propices à la réconciliation et fondés sur le respect mutuel<sup>31</sup>.

Cependant, malgré leur fiabilité, les autorités coutumières n'ont pas à leur disposition qu'un seul dispositif d'exécution, à savoir leur capacité à se forger une bonne réputation et à maintenir des relations constructives avec la communauté. En ce sens, il pourrait être opportun d'améliorer prudemment et progressivement l'efficacité de la résolution des litiges en tenant compte des forces des systèmes coutumiers et en remédiant à leurs faiblesses. Ainsi par exemple, les chefs de la justice coutumière ne consignent souvent pas leurs décisions par écrit, ce qui est perçu comme affaiblissant le caractère exécutoire de ces décisions. Bien que les parties au litige puissent convenir de se conformer au verdict coutumier immédiatement après son prononcé, il est possible qu'elles dévient ensuite de sa mise en œuvre. Dans ce cas, les parties n'ont aucun procès-verbal pour prouver la résolution du litige, l'accord visant à respecter la décision, et ainsi de suite. Alors que les titres de propriété coutumière peuvent être déposés auprès de la municipalité en vertu de la Loi 2017-01, il est tout aussi important que l'issue de l'arbitrage du différend soit traitée de la même manière.

Voici quelques mesures supplémentaires qu'il pourrait être judicieux de prendre :

### **1. Sensibiliser la population au sujet des nouvelles lois**

Même si les nouvelles lois confèrent des devoirs aux acteurs coutumiers, ces derniers ne sont que vaguement conscients de ceux-ci, en partie en raison de l'analphabétisme, mais aussi du manque de diffusion d'informations à leur sujet. Il est par conséquent impératif de diffuser des versions résumées

et simplifiées de la législation clé. À cet égard, les campagnes à la radio qui ciblent ces autorités en leur expliquant leurs nouvelles responsabilités et comment la loi se rapporte aux principes coutumiers ont le potentiel de contribuer énormément à leurs connaissances. Deuxièmement, bien que les autorités et les principes coutumiers puissent potentiellement s'adapter afin de résoudre les nouveaux litiges et mettre en œuvre la Loi 2017-01, il se peut que cela prenne beaucoup de temps à devenir une pratique répandue. La diffusion d'informations concernant la médiation coutumière pourrait améliorer la normalisation des pratiques et fonctionner comme un outil de partage des connaissances sur la justice coutumière, pas seulement avec les populations locales mais aussi avec les acteurs de la justice officielle qui ne connaissent peut-être pas bien ces pratiques et principes coutumiers. En outre, le soutien à la participation de ces acteurs à des dialogues organisés tels que des sommets de la justice ou des rassemblements de moindre envergure, tant à l'échelle nationale que locale, pourrait permettre à ceux-ci de mieux comprendre les méthodes des deux systèmes et trouver de nouveaux moyens de travailler ensemble comme séparément.

### **2. Former les acteurs coutumiers**

Afin d'améliorer l'accès à la justice, il est impératif d'accorder la priorité à la formation des chefs traditionnels. Le manque de formation des chefs traditionnels constitue l'une des principales lacunes de ces systèmes largement signalée par les personnes interrogées comme par les universitaires. La plupart de ces chefs n'ont pas bénéficié d'une éducation officielle et reçoivent des conseils sur la manière de trancher les litiges des chefs qui les ont précédés à leur poste. Nombre de personnes interrogées ont exprimé le souhait que ces acteurs soient formés, y compris dans le domaine de leurs propres traditions, sur les méthodes de résolution des litiges, la technologie et les sciences, et les crimes de guerre. Les chefs traditionnels partagent ce sentiment. Il serait avantageux que les donateurs maintiennent cette impulsion actuelle en faveur d'un changement en veillant à ce que les acteurs coutumiers puissent continuer à améliorer leurs

31 Bagayoko, N., Ba, B., Sangaré, B. et Sidibé K., *op.cit.*

connaissances de la résolution des litiges et à préserver la cohésion sociale au sein de leurs communautés. Plutôt que de participer à des initiatives de formation internationales bien intentionnées mais en définitive peu durables, il est recommandé que les organisations sollicitent des idées et la mobilisation des communautés locales et des autorités présentes dans le centre du Mali pour mieux comprendre leurs idées actuelles et quelle formation particulière améliorerait la capacité de ces systèmes à régler les litiges par la médiation et à les empêcher. Pour commencer, ceux qui cherchent à renforcer ces systèmes pourraient dispenser une formation en alphabétisation et soutenir le renforcement des capacités dans le domaine des techniques de médiation et des droits des citoyens. Il se peut que certains chefs possèdent déjà une vaste expérience, une formation en techniques de médiation et de réconciliation fondées sur les principes traditionnels dispensée par exemple avec l'appui de leurs collègues plus expérimentés des autorités coutumières pourrait aboutir à une résolution plus efficace des litiges plus délicats et mener en fin de compte à davantage d'uniformité à travers ces régions.

### 3. Protéger les autorités coutumières

Dans le centre du Mali, la résistance des chefs aux injonctions des acteurs radicaux a débouché sur leur enlèvement ou leur assassinat par des groupes djihadistes présumés qui maintiennent le contrôle sur le territoire et ciblent ceux qui ne se plient pas à leurs règles ou qui informent le gouvernement au sujet de leurs activités. Les Forces Armées Maliennes (FAMA) sont également responsables de menaces physiques ; elles ont arbitrairement détenu des chefs de village pendant des opérations militaires réalisées au centre du pays<sup>32</sup>. Dernièrement, les chefs traditionnels ont commencé à être pris pour cibles des parties au conflit et, craignant pour leur vie, plusieurs se sont enfuis à Bamako, laissant des populations tendues sans

aucun accès à la justice. Cependant, la présence des chefs traditionnels dans leurs communautés locales joue un rôle indispensable dans la résolution des conflits de ces communautés, tout particulièrement en l'absence d'institutions étatiques. Par conséquent, il est de la plus haute importance de veiller de toute urgence à leur présence dans les régions centrales en garantissant leur sécurité. La protection efficace des autorités coutumières pendant le conflit armé en cours nécessite que l'État malien forge des partenariats solides avec ses alliés internationaux afin d'identifier les divers besoins de protection et les acteurs les mieux placés pour y répondre. Une première mesure que la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et les autres interventions militaires étrangères pourraient prendre consisterait à renforcer leur approche à la protection des autorités coutumières dans la même mesure que celle accordée aux civils, et promouvoir le rôle de « protection des fonctionnaires », figures de proue du développement d'une meilleure compréhension partagée des besoins en matière de protection.

### Observations finales

L'investissement dans la prévention des conflits dans le centre du Mali n'est pas seulement une question de primauté du droit ou d'accès à la justice mais aussi un problème qui revêt une importance politique particulière. La présente note de politique a montré le potentiel des autorités coutumières d'atténuer les conflits relatifs à l'accès aux ressources et à leur utilisation, et de servir de médiateurs à l'échelle locale. Cependant, à l'instar des États les plus fragiles où les communautés ont tendance à être déconnectées les unes des autres, les mécanismes de justice coutumière dans les différents villages ont des caractéristiques uniques. En conséquence, chacun a besoin d'être abordé en tenant compte du contexte qui lui est propre, y compris en termes de lien à la politique et à la corruption. L'analyse de l'économie politique de la dynamique sectorielle de la justice locale pourrait également contribuer à la prise

---

32 Human Rights Watch. 2017. [Mali : Les opérations militaires donnent lieu à des abus](#). 8 Septembre.

de décisions éclairées concernant les meilleurs points d'entrée à tous les niveaux pour veiller à une mobilisation inclusive.

La résurgence des litiges liés à l'utilisation des ressources constitue peut-être une préoccupation plus structurelle nécessitant d'être davantage examinée, même après que ces litiges ont été réglés par les autorités coutumières en recourant aux réparations et à la réconciliation. C'est emblématique du fait qu'il est remédié aux litiges au cas par cas, sans tenir compte de l'interconnexion des litiges et d'autres conflits potentiels. Le manque de pouvoirs d'exécution des autorités coutumières qui ne peuvent légalement

forcer les parties au litige à mettre en œuvre leurs décisions constitue un autre facteur défavorable. Par conséquent, il est impératif qu'en vertu de la Loi 2017-01, les autorités municipales continuent de collaborer avec les systèmes coutumiers afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des verdicts rendus. Enfin, il faut reconnaître qu'il serait impossible de remédier à toutes les faiblesses des systèmes de justice coutumière à court terme. Pourtant, comme cette note de politique l'a souligné, la mobilisation de ces systèmes doit jouer un rôle essentiel dans les efforts menés sur plusieurs fronts et visant à résoudre les conflits multidimensionnels qui accablent le Mali.

### À propos de l'Institut Clingendael

L'Institut néerlandais des relations internationales « Clingendael » est à la fois un think tank et une académie diplomatique de pointe dans le monde des affaires internationales. Nos analyses, formations et débats visent à créer et développer des outils pratiques qui aideront les gouvernements, les entreprises et la société civile afin de contribuer à un monde plus sûr, durable et juste.

[www.clingendael.org/cru](http://www.clingendael.org/cru)  
[cru@clingendael.org](mailto:cru@clingendael.org)  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute

### À propos d'auteur

**Anca-Elena Ursu** est une assistante de recherche au sein de l'Unité de recherche sur les conflits de l'Institut Clingendael.