

Mali : le transfert de gestion des ressources naturelles

L'objet : les ressources naturelles renouvelables

Les ressources naturelles renouvelables regroupent tant les forêts, les pâturages, les mares, que tout ce qui fait partie de la brousse. Leur présence peut conférer aux espaces qui les portent une importance géostratégique locale. Tel est par exemple le cas des bourgoutières, espaces où pousse le bourgou, une graminée pérenne liée à la submersion des terres lors de la crue du fleuve Niger¹.

L'enjeu : une gestion durable des ressources naturelles

La plupart des ressources naturelles, dont la population rurale malienne est fortement dépendante, sont soumises à plusieurs usages qui se succèdent ou coïncident dans le temps et dans l'espace. Les concurrences entre ces usages sont exacerbées par la pression démographique et la raréfaction des ressources liée à la péjoration climatique.

Cette situation s'accompagne d'une juxtaposition de deux régimes de droits : le droit issu des coutumes locales, principalement orales et le droit dit positif, basé sur la loi (Cf. fiche de présentation du cas Mali – foncier).

Selon ce droit positif, introduit lors de la colonisation et donc hérité du droit français, les terres non immatriculées (la majorité des terres en milieu rural) appartiennent à l'Etat et les ressources forestières, fauniques et halieutiques sont régies par des textes spécifiques. Suite à la décolonisation, l'Etat malien a renforcé sa gestion centralisée des ressources naturelles. Jusqu'en 1991, le régime autoritaire est notamment assis sur un contrôle étatique répressif des ressources naturelles. Les populations rurales subissent une forte répression, très souvent arbitraire, exercée par les agents des Eaux et Forêts. Ces pratiques contribuent à la déstructuration des systèmes coutumiers de gestion foncière tandis que l'Etat s'avère dans l'incapacité d'instituer un mode de gestion durable des ressources naturelles.

La compétition pour les ressources et l'affaiblissement des autorités de gestion et des droits coutumiers conduisent à des situations d'accès libre de fait et à des stratégies d'anticipation et d'occupation de l'espace extensives. Par endroits, il s'agit d'occuper aujourd'hui et de façon immédiate des terres, ou de consommer les ressources accessibles, avant que demain ces terres ou ces ressources ne soient plus disponibles parce que d'autres les auront appropriées de fait.

Après la révolution de 1991, les Etats généraux du monde rural conduisent l'Etat malien à revoir les modalités de contrôles et de gestion des ressources naturelles et foncières. En parallèle, au niveau sous-régional, la conférence de Praia (1994) organisée par le CILSS² recommande aux Etats membres de veiller à une plus grande implication des acteurs locaux dans la gestion des ressources naturelles afin d'en assurer la durabilité.

Les textes législatifs en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles font alors l'objet de relectures afin de les adapter au nouveau contexte politique et institutionnel. Le Mali s'engage alors dans un processus de transfert de la responsabilité et de la mise en œuvre effective de la gestion des ressources naturelles renouvelables aux populations concernées dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation. Les nouvelles collectivités locales mises en place par les lois de décentralisation (régions, cercles et communes) ont formellement la responsabilité de gérer les ressources de leurs territoires. Ces transferts de pouvoirs qu'il reste à opérationnaliser suscitent de forts enjeux.

¹ Le bourgou possède de grandes qualités nutritives et représente une source d'alimentation importante pour des troupeaux venus parfois de très loin, lors de la saison sèche.

² Comité Inter-état de lutte contre la sécheresse au Sahel

Le cadre institutionnel des conventions locales

La gestion locale des ressources naturelles n'est pas encadrée par une loi spécifique. Cependant, certains projets ont incité les acteurs locaux à se mettre d'accord sur des règles de gestion des ressources de leur terroir. Ces règles sont consignées dans un document qualifié de **convention locale**. Cette convention locale n'a pas été créée par l'Etat bien que ce dernier, en signant ce document, le reconnaisse.

En 1991, suite à la démocratisation, commence un processus de décentralisation. De nouveaux textes de lois sont édictés et de nombreuses réflexions alimentent le débat public. En 1993, les conclusions d'un atelier national relèvent que « la sécurisation des producteurs et de leurs investissements est inséparable du transfert de pouvoir réel de gestion et de décision au niveau des communautés concernées ». En 1994, un nouvel atelier sur les institutions locales et la gestion des ressources renouvelables affirme le rôle des autorités coutumières et reconnaît l'utilité d'organisations endogènes supra-villageoises qu'il s'agirait de mettre en place et de doter d'un pouvoir de réglementation. Enfin, le code des collectivités territoriales (1995) qui encadre la décentralisation reconnaît aux communes le droit de gérer leur territoire. Pourtant, la gestion locale reste limitée car aucun texte ne précise les voies et moyens de ce transfert de gestion. C'est dans ce contexte de vide juridique que les conventions locales de gestion des ressources naturelles voient le jour. Mais, l'impact de ces conventions est limité d'une part parce que *l'Etat reste le principal propriétaire terrien* et d'autre part car ces documents ne sont *pas opposables aux tiers*. Cependant, cette dernière caractéristique est peu connue des différents acteurs, ce qui renforce de fait le pouvoir des conventions.

Quels acteurs sont concernés ?

Les premiers acteurs concernés par la convention locale sont les usagers de la ressource naturelle. Mais, au sein de ces usagers faisant partie du monde coutumier, il existe une nette différenciation entre les **villageois « autochtones »**, les **villageois sédentarisés depuis peu**, les **usagers extérieurs**, qui viennent d'un autre village, puis les **transhumants**. La relation entre ces quatre types d'usagers est plus ou moins conflictuelle du fait de la raréfaction des ressources naturelles.

L'**Etat** et ses différents **services techniques**, notamment le service de la conservation de la nature (SCN), anciennement « Eaux et Forêts », sont aussi concernés par la GRN, l'Etat étant le propriétaire officiel de l'ensemble des ressources. Du fait de la forte répression exercée par les « Eaux et Forêts » sous le régime de Moussa Traore (1968-1991), les villageois sont souvent restés très méfiants vis à vis de l'Etat et ses agents.

Entre ces mondes coutumiers et le monde positif incarné par l'Etat se trouve une nouvelle interface depuis 1999, qui est la **commune**. Dans le code des collectivités territoriales, un pouvoir de gestion des ressources naturelles a été transféré à ces dernières bien qu'aucun transfert relatif au foncier n'ait encore été effectué. Alors que les villageois et l'Etat doivent être signataires de la convention locale pour la valider, la mairie n'a pas d'obligation d'implication dans ce processus.

Un dernier acteur, qui tient le rôle de facilitateur, est le Projet.

Les Projets : un rôle d'initiateur, d'accompagnateur et de facilitateur

Les Projets n'ont pas d'obligation d'implication dans la mise en place de ce transfert de gestion. Sur le terrain, ils encadrent souvent de tels processus, mais de manières différentes suivant leurs objectifs et la demande des villageois. Ainsi, la **NEF** (Near East Foundation), ONG malienne basée à Douentza intervient dans la région de Mopti en mettant en place des projets de développement territorial. L'ONG a un rôle de facilitateur et d'accompagnateur pour appuyer des initiatives locales. Elle peut aussi tenir le

rôle d'initiateur en l'absence de dynamique locale dans certains villages de sa zone d'intervention. Pour sa part, le **PACT** (Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales), programme de la coopération allemande, intervient au niveau des communes, comme son nom l'indique et assure donc un rôle d'appui à ces nouvelles institutions, y compris lorsqu'elles tentent d'intervenir pour améliorer la gestion des ressources naturelles.

Trois cas étudiés

		Cas du bourgou	Cas du Walde Kelka	Cas de Sandji
Situation géographique	Cercle	Mopti (Région de Mopti)	Douentza (Région de Mopti)	Kati (Région de Koulikouro)
	Lieu	Autour du lac Korientzé	Dans la zone nommée Kelka	Commune de Sandji
Type de ressource		bourgoutières régénérées	ressource forestière	brousse
Echelle spatiale de la convention locale		5 des 11 villages qui bordent le lac Korientzé <i>Echelle intracommunale</i>	15 villages. <i>Echelle intercommunale et inter cercle</i>	<i>Echelle communale</i>
Echelle temporelle (initiative – signature)		1999-2003	1988-1995	Depuis 1995 La convention locale est en cours d'élaboration
Porteur du projet		NEF		PACT
Antécédents		Disparition des bourgoutières naturelles due aux sécheresses et à une mauvaise gestion	Dégradation de la forêt due à une situation d'accès libre de la ressource	Arrivée d'exploitants forestiers étrangers à la zone
Initiative		Remarques villageoises auprès du Projet	Remarques villageoises et d'un agent forestier auprès du Projet	Actions villageoises
Phases		<ol style="list-style-type: none"> 1. Etudes socio-économiques réalisée par la NEF 2. Restitution de l'étude auprès des 11 villages 3. Réunion organisée par la NEF avec les 11 villages. Il en ressort l'idée de classer la zone en site RAMSAR et la naissance d'un projet territorial. 4. Organisation des 11 villages en coopérative 5. Cinq villages (2 groupements de villages) prennent l'initiative de régénérer leurs bourgoutières communautaires 6. Organisation de ces deux groupements en coopératives 7. Réunion des deux groupements par la NEF pour l'élaboration de la convention locale des bourgoutières régénérées 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Etudes socio-économiques réalisée par la NEF 2. Réunion dans chaque village étudié en présence des villages voisins afin de mieux délimiter la zone d'intervention 3. Réunion organisée par la NEF regroupant tous les villages rencontrés : Création de l'association supra villageoise (Walde Kelka) 4. Création de règles de gestion de la forêt du Kelka au sein de l'association 5. Validation de la convention locale après de nombreux va et viens entre l'Etat et l'association et grâce à l'intervention et à l'appui de la NEF 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intervention des autorités coutumières pour diminuer les coupes de bois commerciales 2. Demande de soutien des villageois auprès de la mairie 3. Mise en place de règles concernant la coupe de bois décidées lors d'une réunion entre la mairie et les chasseurs. 4. Echec de cette initiative à cause de la non adéquation entre les actions menées et la législation 5. Rencontre de la mairie avec le PAE (Programme d'Agro Ecologie, programme de la coopération allemande) pour mettre en place une convention locale de GRN. 6. La fin du programme met un terme à l'initiative. 7. Rencontre entre la mairie et le PACT 8. Différentes études : inventaire forestier, des règles... 9. Réunions et ateliers organisés par le PACT pour faire une ébauche de CL

Deux Projets, deux démarches.

La lecture du tableau précédent montre que les deux Projets ont une démarche différente. La NEF a d'abord effectué des études socioéconomiques de la zone pour mieux comprendre le contexte dans lequel elle se situait. Ces études lui ont permis de délimiter elle-même, mais avec l'accord des villageois, sa zone d'intervention. Cette dernière se base sur une uniformité du territoire et considère l'échelle de la ressource, qui ne correspond pas forcément à une échelle administrative : il en résulte des projets intracommunaux et intercircles. L'intervention du PACT fait suite à une demande de la mairie. Le nom même du Projet traduit sa logique. En effet, le PACT a comme principal intermédiaire cette nouvelle institution et sa zone d'intervention est donc liée au découpage administratif.

Ces deux démarches entraînent des appropriations différentes du projet par la population. Les villageois de Sandji, qui sont à l'origine de l'initiative appuyée par le PACT, se sont appropriés le sujet bien avant l'arrivée du PACT. Dans les cas du bourgou et du Walde Kelka, la NEF a dû consentir beaucoup d'efforts d'information et de sensibilisation en vue de l'appropriation de la démarche d'élaboration d'une convention locale, par les villageois.

L'après accord

Des conventions portées et souhaitées par les villageois...

Même si dans certains cas, l'implication des villageois est liée à l'action du Projet, les conventions locales sont des documents qui répondent à un besoin de la population. Ainsi, la convention du bourgou, bien qu'elle ne date que de février 2003, semble bien comprise par la population. Cette dernière s'investit réellement dans la régénération et la gestion du bourgou. Dans le cas de Sandji, c'est la population qui est venue demander de l'aide au PACT. Elle porte donc réellement le projet.

...mais avec des impacts mitigés

Les impacts sont mitigés d'abord à cause du non respect des règles par les usagers extérieurs de la zone. Ces derniers ont rarement participé à l'élaboration de la convention locale et ne reconnaissent donc aucune légitimité à ce document.

On observe ensuite que certains villageois, eux-mêmes, ne respectent pas les règles, notamment dans le cas du Walde Kelka. Cela est d'autant plus marqué dans les villages qui ont souffert de la répression des services des Eaux et Forêts et ont perdu leurs droits coutumiers aux yeux des usagers extérieurs. Pour ces villageois, la convention locale est un moyen de se réapproprier ces droits et par là-même de se délimiter un territoire. Même si la convention n'est pas encore signée dans le cas de Sandji, il semble que ce document est perçu par les populations comme un moyen d'asseoir leur pouvoir foncier et donc de se protéger des usagers extérieurs. De plus, pour la mairie de Sandji, il apparaît clairement que la convention locale lui permet de se trouver une légitimité aux yeux de ses électeurs. Ces impacts mitigés s'expliquent par la divergence des objectifs poursuivis par les participants.