



Negos-GRN



RAPPORT PROVISOIRE

Le cadre institutionnel et juridique de la gestion des ressources naturelles et foncières au Mali

Rapport provisoire

Amadou Kéita, Moussa Djiré
Avec la contribution de Kadari
Traoré, M'baha Moussa
Sissoko et Djiguiba Dommo

GERSDA
Février 2011

Financé par :



Mis en oeuvre par :



Résumé

A la faveur des processus de démocratisation et de décentralisation enclenchés au Mali en 1991, le pays a adopté de nouveaux textes de gestion des ressources naturelles et foncières. Ces nouveaux textes, reflétant la complexité de la situation politique, économique et sociale nationale, sont marqués par une ambivalence entre la politique unilatérale traditionnelle de l'Etat et une démarche plus concertée avec les acteurs concernés. En effet, la société malienne connaît actuellement des dynamiques se caractérisant, entre autres, par l'émergence de nombreuses organisations de défense des intérêts de groupes déterminés qui entendent désormais influencer les décisions gouvernementales. L'Etat, quant à lui, tout en adhérant à la démarche participative, se réserve le rôle d'ultime décideur. Cette situation se traduit, d'une part, par la conservation dans la nouvelle législation de certains principes majeurs de la législation antérieure (domanialité publique des ressources naturelles, libéralisation, répression des infractions, etc.), d'autre part, par des éléments de rupture prenant en compte les revendications paysannes de participation, fortement exprimées lors de la Conférence Nationale et des Etats Généraux du Monde Rural qui se sont tenues du 29 juillet au 12 août 1991 pour la première et du 9 au 13 décembre 1991 pour les seconds. Ces principes définissent des règles et dispositions précises qui organisent les droits d'accès à la terre et de gestion des ressources naturelles.

Sur le plan institutionnel, la plupart des anciens services ont été restructurés et de nouveaux ont été créés. Ces services sont appuyés par de nombreux projets financés par les partenaires techniques et financiers.

La gestion des ressources naturelles et foncières se répartit ainsi entre des Ministères, des directions nationales, des organismes personnalisés, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles, les organes consultatifs et des projets selon un schéma qui ne favorise pas toujours des synergies d'actions pour l'application des textes nationaux et internationaux relatifs à ces ressources.

Les réformes actuelles tendent à assurer une plus grande efficacité dans la gestion des ressources naturelles et une meilleure prise en compte des intérêts des différents acteurs. Mais leur mise en œuvre est handicapée par les contradictions entre les différents textes, l'ignorance des textes par les divers acteurs, la faible prise en compte des dynamiques locales, les lenteurs du transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales. Le contexte institutionnel dans lequel intervient le programme Negos pose des défis termes de capitalisation des expériences,

Abstract

Since the processes of democratization and decentralization were set in motion in Mali in 1991, the country has adopted new legislations on land and natural resources management. These legislations which reflect the complexity of the political, economical and social situation in the country are marked by ambivalence between traditional centralized and unilateral state policy and an approach more consensual and more discussed with other social actors.

Actually, dynamics in Malian society are marked by decentralization and the existence of several organizations which defend interest of specific groups and aim to influence the state policy. Taking in the account this situation, the state tries to promote participatory approaches; but meanwhile continues to keep and play the main role in all matters.

This situation results in the fact that the new legislation on land and natural resources management, on the one hand, continues to conserve some main principles of the past legislation and, on the other hand, contains new principles which mark a break with the past. These principles were established by the National Conference and the "Etats Généraux du Monde rural", organized respectively from 29 July to 12 August 1991 for the first and from 9 to 13 December for the second. They define concrete rules and disposals for regulating access to land and natural resources.

The dynamic of reforms has concerned both structural (organizational) and normative fields.

What concerns the first one, most of public services in the natural resources management sector have been restructured and in some cases new services have been created.

These services are supported by several projects financed by technical and financial partners.

Several ministries and offices are responsible for natural resource management. Lack of coordination between these offices leads to the absence of synergy, necessary for setting effective and efficient actions.

The actual reforms emphasize principles of decentralization, participation and responsibility of communities. But they are hampered by contradiction between rules regulating diverse sectors, the ignorance of law by local actors, the gap with local dynamics, the absence of transfer of competences from state to local collectivities.

The institutional context of implementation of program NEGOS raises up several challenges, in particular for capitalization innovative experiences, reinforcing dialog between actors, capacity building for local actors, in particular for using opportunities offered by the new legislations, establishing spaces at the local and national levels for discussion and mutual learning in order to contribute making the legislations

d'approfondissement du dialogue entre les acteurs, de renforcement des capacités des collectivités territoriales, d'utilisation des opportunités offertes par les textes et de création d'espaces de débat au niveau local et national en vue d'une plus grande adaptation des textes aux réalités du terrain et aux ambitions d'une nouvelle gouvernance des ressources naturelles

more conform to the local practices and ambitions for a new, innovative natural resource governance.

Sigles et abréviations.....	7
I. Introduction	9
II. Les structures/ autorités/compétentes en matière de GRN et Foncier.....	10
2.1. Les autorités et structures de gestion des ressources naturelles au niveau national10	
Les Ministères	10
2.1.1.1 Le Ministère chargé du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme10	
2.1.1.2 Le Ministère de l'environnement et de l'Assainissement.....11	
2.1.1.3 Le Ministère de l'agriculture.....12	
2.1.1.4 Le Ministère de l'élevage et de la pêche.....13	
2.1.1.5 Le Secrétariat d'Etat pour le Développement Intégré de la Zone Office du Niger (SEDIZON)	13
Les Directions Nationales	13
2.1.2.1. La Direction Nationale du domaine et du cadastre	13
2.1.2.2. La Direction Nationale des Eaux et Forêts	14
2.1.2.3. La Direction Nationale du Génie Rural	14
2.1.2.4. La Direction Nationale des Productions et Industries Animales	15
2.1.2.5. Direction nationale des collectivités territoriales.....	16
Les organismes personnalisés	16
2.1.2.6. L'Agence Malienne pour le Développement de l'Energie domestique et de l'Electrification Rurale (AMADER).....	16
2.1.2.7. L'Agence Nationale de Développement des Biocarburants (ANADEB)...	17
2.1.2.8. L'Agence de l'Environnement et du Développement Durable.....	17
2.1.4 Les organes consultatifs	18
Les autorités et structures de gestion des ressources naturelles au niveau régional et subrégional	19
2.2.1. Les représentants de l'Etat dans les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat 19	
2.2.2. Les collectivités territoriales	20
2.2.2.1. L'organisation territoriale et administrative dans le cadre de la décentralisation.....	20
2.2.2.2. Les prérogatives reconnues aux institutions infra-communales	23
2.2.3.1. Les autorités villageoises	24
2.2.3. Les organisations socioprofessionnelles et les organes consultatifs	24
III. Les principaux textes encadrant la gestion des ressources naturelles et leurs limites.25	
3.1. Les textes nationaux.....	25
3.1.1. Le Code domanial et foncier et la loi d'orientation agricole.....	25
3.1.2. La loi n° 10-028 du 12 juillet 2010 déterminant les principes de gestion des ressources du domaine Forestier National.	26
3.1.3. La Charte pastorale.....	27
3.1.4. La loi n° 95-031 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat.....	28
3.1.5. Le Code de l'eau et la loi sur les ressources halieutiques et piscicoles.....	28
3.2. Les textes internationaux	29
3.2.1. Les conventions internationales universelles	29
3.2.1.1. La convention sur la diversité biologique	29

3.2.1.2. Le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relativ à la convention sur la diversité biologique	29
3.2.1.3. La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.....	30
3.2.1.4. La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage	30
3.2.1.5. La convention internationale pour la protection des végétaux	30
3.2.1.6. Les textes internationaux relatifs aux déchets et substances dangereuses ..	30
3.2.1.7. Les conventions internationales relatives à la désertification et la protection des écosystèmes.....	31
3.2.1.8. Les textes relatifs à la protection de la couche d'ozone et à la lutte contre la désertification et le changement climatique	32
3.2.2. Les conventions régionales, sous régionales et bilatérales	32
3.2.2.1. La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles	32
3. 3.2.2.2. Les conventions sous régionales et bilatérales sur le pastoralisme.....	33
3.3. Les limites du cadre juridique	35
3.3.1. L'absence de clarification du rapport entre la domanialité et les droits coutumiers	35
3.3.2. L'inachèvement juridique et institutionnel.....	35
3.3.3. Les imprécisions et ambiguïtés des textes.....	36
3.3.4. L'inadaptation des mécanismes de formalisation des droits fonciers et de la confection du cadastre	36
3.3.5. La méconnaissance généralisée des textes	36
IV. Les projets majeurs de gestion des ressources naturelles	38
4.1. Le Projet de Gestion des Ressources Naturelles	38
4.2. L'expérience Forêt et sécurité alimentaire de Sikasso	39
4.3. Le Projet Aménagement des forêts classées de Ségou	39
4.4. Le Projet de mise en valeur des forêts classées des monts Mandingues, de la Faya et du Sounsan	40
4.5. Projet de Mise en Valeur des Forêts du Cercle de Kita par les organisations paysannes « Projet PNUD/BIT Kita ».....	41
4.6. Projet de Gestion Durable des Forêts en 3 ^{ème} région (PGDF 3 ^{ème} région)	41
4.7. Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles en 3 ^{ème} région (GDRN 3).....	41
4.8. Le Programme de gestion décentralisée des forêts (GEDEFOR).....	42
V. Les grandes réformes et réflexion en cours	43
VI. Quels enjeux pour Negos-RN ?	45
VII. Conclusion.....	47
Références bibliographiques	48



**Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit
Appliqué**

Siège : Faculté des Sciences Juridiques et Politiques –
Université de Bamako

BPE : 5147

Tel (00223) 20223403
Mali

Sigles et abréviations

AMADER :	Agence Malienne pour le Développement de l'Energie domestique et de l'Electrification Rurale
AMADER:	Agence Malienne pour le Développement de l'Energie Domestique et de l'Electrification Rurale
ANADEB :	Agence Nationale de Développement des Biocarburants
ANICT:	Agence Nationale pour l'Investissement des Collectivités Rurales
AN-RM:	Assemblée Nationale de la République du Mali
BEAGGES:	Bureau d'Experts en Auto-Gouvernance et Gestion de l'Environnement au Sahel
BIT:	Bureau International du Travail
CCC:	Centre de Conseil Communal
CCN:	Cellule de Coordination Nationale
CDF :	Code domanial et Foncier
AEDD :	Agence de l'environnement et de développement durable
CILSS:	Comité Inter- Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CT:	Collectivité Territoriale
DIF:	Domaine d'Intervention en Forêt
DNCN:	Direction Nationale de la Conservation de la Nature
DNCT:	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNEF:	Direction Nationale des Eaux et Forêts
EPA:	Etablissement Public à caractère Administratif
FAO:	Fonds de Nations Unies pour l'Agriculture
GDRN:	Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles
GEDEFOR:	Gestion Décentralisée des Forêts
GIE:	Groupement d'Intérêt Economique
GRN:	Gestion des Ressources Naturelles
GTZ:	Agence de coopération technique allemande pour le développement
LOA :	Loi d'Orientation Agricole
MDRE:	Ministère du Développement Rural et de l'Environnement
MEA:	Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement
NEGOS-RN :	Programme de recherche et d'appui « Lutte contre la désertification et gestion décentralisée et négociée des ressources naturelles et foncières en Afrique sahélienne »
OARS:	Opération Aménagement et Reboisement de Sikasso
PARAD :	Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration à la Décentralisation
PARADER :	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et au Développement Régional
PGDF:	Projet de Gestion Durable des Forêts
PGRN:	Projet de Gestion des Ressources Naturelles
PNPE :	Politique Nationale de Protection de l'Environnement
PNPE :	Politique Nationale de Protection de l'Environnement
PNUD:	Programme des Nations Unies pour le Développement
SED:	Stratégie Energie Domestique
STP:	Secrétariat Technique Permanent (du CIGQE)

I. Introduction

Depuis le changement politique intervenu en 1991, le Mali s'est engagé dans un processus de démocratisation et de décentralisation qui ont suscité de nombreuses réformes institutionnelles¹. Ainsi, dans le domaine du foncier, à l'issue d'un long processus de concertation et de réflexion, on procéda à la relecture de la loi n° 86 – 91 AN – RM du 12 juillet 1986 portant code domanial et foncier qui a abouti à l'adoption de l'Ordonnance n° 00 – 027/P- RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier. En mars 2002, une série de décrets ont été pris en application du nouveau code domanial et foncier. A la suite de ce code, et quelques fois bien avant, plusieurs textes ont vu le jour, notamment sur le foncier pastoral et la gestion des ressources forestières.

De façon plus spécifique, l'option pour la décentralisation s'est accompagnée de l'adoption de nombreux textes précisant la place et le rôle des collectivités territoriales en matière de gestion foncière et de gestion des ressources naturelles.

Cependant, les nouveaux textes, reflétant la complexité de la situation politique, économique et sociale nationale, sont marqués par une ambivalence entre la politique de gestion centralisée et unilatérale traditionnelle de l'Etat et une démarche plus concertée avec les acteurs concernés. En effet, la société malienne, à la faveur des processus de démocratisation et de décentralisation, connaît des dynamiques se caractérisant, entre autres, par l'émergence de nombreuses organisations de la société civile qui entendent désormais influencer les décisions gouvernementales. L'Etat, quant à lui, tout en adhérant à la démarche participative, se réserve le rôle d'ultime décideur. Cette situation se traduit, d'une part, par la conservation dans la nouvelle législation de certains principes majeurs de la législation antérieure (domanialité publique des ressources naturelles, libéralisation, répression des infractions, etc.), d'autre part, par des éléments de rupture prenant en compte les revendications paysannes de participation, fortement exprimées lors de la Conférence Nationale et des Etats Généraux du Monde Rural qui se sont tenues du 29 juillet au 12 août 1991 pour la première et du 9 au 13 décembre 1991 pour les seconds. Ces principes définissent des règles et dispositions précises qui organisent les droits d'accès à la terre et de gestion des ressources naturelles.

Le contexte de la gestion des ressources naturelles est marqué par l'existence de structures de gestion relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des communautés dont les actions sont appuyées par de nombreux projets et partenaires techniques et financiers depuis les années 80.

Aussi, pour mieux comprendre le cadre institutionnel de la gestion du foncier et des ressources naturelles au Mali, il convient d'abord de présenter les différents acteurs intervenant dans ce domaine pour ensuite aborder les divers textes qui régissent leur gestion. La mise en perspective de ces différents aspects avec les réformes en cours et les grands projets de gestion des ressources naturelles, permet de déterminer les enjeux institutionnels pour le programme Negos-RN.

¹ Le terme institutionnel est utilisé ici au sens classique d'ensemble de règles et d'organismes établis dans un but d'intérêt collectif.

II. Les structures/ autorités/compétentes en matière de GRN et Foncier

Ces autorités et structures, dont l'articulation est calquée sur le schéma de l'organisation territoriale et administrative du pays, se retrouvent au niveau national, régional et subrégional.

2.1. Les autorités et structures de gestion des ressources naturelles au niveau national

Elles comprennent essentiellement les Ministères, les directions nationales et les organismes personnalisés.

Les Ministères

De nombreux départements ministériels interviennent dans la gestion des ressources foncières et naturelles. Mais, à titre principal, sont concernés les ministères suivants : Le Ministère du Logement, des Affaires foncières et de l'Urbanisme, le Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Elevage et de la Pêche.

2.1.1.1 Le Ministère chargé du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme

Conformément à un héritage légué par la colonisation française, le service des domaines, au Mali a, pendant longtemps, fait partie du Ministère chargé des Finances et plus précisément de la Direction Nationale des Impôts (cf. loi n° 84-25/AN-RM du 9 juillet 1984 portant création de la Direction Nationale des Impôts).

La création en 2000, pour la première fois au Mali, d'un Ministère spécialement dédié aux questions foncières, a été présentée par les autorités comme la marque d'une décision politique ferme de mettre de l'ordre dans un domaine qui touche aux intérêts de chaque citoyen et dont la gestion laxiste a créé des problèmes graves qui ne sont pas près d'être résolus maintenant. En effet, depuis l'indépendance en 1960, la gestion foncière est caractérisée par un flou qui a favorisé la spéculation foncière généralisée, la violation de droits fonciers des citoyens, la prédominance des pratiques oscillant entre coutumes et droit étatique, la multiplication des conflits entre individus, familles ou communautés entières.

Conformément aux dispositions de l'article 22 du Décret n° 09-164/P-RM du 17 avril 2009 fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement, le Ministère chargé du Logement, des Affaires foncières et de l'Urbanisme s'occupe de :

- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique visant à assurer l'accès du plus grand nombre au logement ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des mesures destinées à améliorer la qualité du logement et de l'habitat ;
- la gestion des bâtiments publics de l'Etat ;

- l'élaboration et le suivi de l'application de la législation domaniale et foncière ;
- la promotion d'un développement harmonieux des agglomérations ;
- l'élaboration et le contrôle de l'application des règles relatives à l'urbanisme et à la construction ;
- la valorisation et la promotion des matériaux locaux de construction.

Les changements de dénomination du ministère chargé des questions foncières et la formulation de ses missions reflètent les changements des priorités des différentes périodes. Ainsi, le ministère était dénommé, aux termes du Décret n° 00-058/P-RM du 21 février 2000, Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières. La dénomination actuelle date de 2007. La dénomination et la formulation des missions montrent que les autorités accordent actuellement la priorité à la question du logement, même si l'on sait que cette question est aujourd'hui fortement corrélée à celle de la gestion foncière.

Ainsi, c'est ce département qui a initié les concertations locales, régionales et professionnelles qui ont conduit à l'organisation en décembre 2009 des Etats généraux du Foncier qui ont adopté d'importantes recommandations relatives aussi bien au foncier rural qu'urbain. Le MLAFU est chargé de l'élaboration d'une politique foncière nationale et de la mise en place d'un observatoire national du foncier.

Si la politique foncière devrait concerner à la fois les zones urbaines et les zones rurales, un processus parallèle concernant le foncier rural, découlant de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) est actuellement conduit par le Ministère de l'Agriculture. Même si le Ministère chargé des domaines et du foncier est dans le comité de pilotage de la mise en œuvre de la LOA, les synergies devront être davantage renforcées entre les deux ministères.

Il convient toutefois de préciser qu'en vertu de l'article 18 du Code domanial et foncier, « le domaine public immobilier de l'Etat est géré par le ministre chargé des Domaines qui peut toutefois déléguer ses pouvoirs de gestion aux autres ministres pour les dépendances du domaine public relevant de leur attribution ». Ainsi, dans les faits, si le MLAFU a la charge exclusive de la gestion du foncier urbain, les autres départements (notamment, ceux en charge de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, ainsi que des eaux et forêts, etc.,) se partagent la gestion du foncier rural avec toutefois une compétence générale du premier pour l'immatriculation de la propriété foncière et la conservation des actes fonciers .

2.1.1.2 Le Ministère de l'environnement et de l'Assainissement

l'Assainissement

Avant la création d'un ministère de l'environnement qui a actuellement en charge la gestion des ressources naturelles, cette question a longtemps relevé des attributions du Ministère chargé du développement rural ou de l'agriculture à travers le service des eaux et forêts. Au gré des changements de dénomination, les missions de ce service ont été prises en charge par la Direction Nationale des Ressources Forestières, Fauniques et Halieutiques. Par la suite les mêmes missions furent réparties entre la Direction Nationale de l'Aménagement et de l'Equipement Rural et la Direction Nationale du Contrôle. Avec la création du Ministère de l'Environnement, une nouvelle direction - la Direction Nationale de la Conservation de la Nature a été chargée de la gestion des ressources naturelles, notamment forestières et halieutiques. Récemment, celle-ci est revenue à son appellation initiale de Direction Nationale des Eaux et Forêts (DNEF).

Aux termes de l'article 8 du Décret n° 09-164/P-RM du 17 avril 2009, le Ministre de l'Environnement et de l'Assainissement est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale dans les domaines de l'environnement et de l'assainissement. Il exerce les attributions spécifiques suivantes :

- l'amélioration du cadre de vie des populations ;
- la conduite des actions de protection de la nature et de la biodiversité ;
- la lutte contre la désertification et l'avancée du désert ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir ou à réduire les risques écologiques ;
- la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et nuisances ;
- la préparation et le contrôle de la mise en œuvre des mesures d'assainissement du milieu ;
- la police et la gestion de la chasse ;
- l'information et la formation des citoyens dans le domaine de l'environnement.

2.1.1.3 Le Ministère de l'agriculture

Ce Ministère a pendant longtemps piloté les questions de gestion des ressources naturelles à travers les directions nationales et services spécialisés qui lui étaient rattachés. En recentrant ses activités sur l'agriculture, le Décret n° 09-164 fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement lui assigne désormais, en son article 15, les attributions suivantes :

- l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant à accroître et à diversifier la production agricole dans le cadre de la réalisation des objectifs de sécurité et de souveraineté alimentaires ;
- la participation à la promotion du monde rural par la mise en œuvre de mesures tendant à améliorer les conditions de vie des agriculteurs ;
- la réalisation des travaux d'aménagements hydro-agricoles et d'équipements ruraux ;
- l'amélioration des systèmes de production et la modernisation des filières agricoles ;
- le développement de l'enseignement et de la formation agricoles et de la recherche agronomique et biotechnologique ;
- le suivi de la mise en œuvre des programmes de formation et de vulgarisation à l'intention des producteurs ;
- la promotion de la qualité des produits agricoles ;
- la protection des végétaux.

Le Ministère de l'Agriculture a piloté (en partenariat avec les organisations paysannes) le processus de concertations locales, régionales et nationales, qui a abouti à l'adoption et la promulgation en septembre 2006, de la Loi d'Orientation Agricole (LOA). Cette loi définit des orientations majeures pour l'ensemble du secteur rural.

Elle institue un certain nombre de structures qui ont changé le paysage institutionnel du secteur du développement rural et ouvre un vaste chantier de réformes législatives et réglementaires. Ainsi, pour assurer la mise en œuvre et le suivi de ses dispositions, la LOA met en place un Conseil supérieur de l'agriculture (chapitre 1 du titre IV de la LOA) et dont le secrétariat est assuré par le Ministre chargé de l'agriculture.

2.1.1.4 Le Ministère de l'élevage et de la pêche

Avant la création de ce ministère, ces secteurs relevaient du Ministère chargé, d'abord du développement rural, ensuite, de l'Agriculture. Le Ministère de l'Elevage et de la Pêche est celui qui désormais en charge de ces questions. Il exerce, au terme de l'article 6 du Décret 09-164, les attributions suivantes :

- le développement durable des ressources animales, halieutiques et aquacoles dans le cadre de la réalisation des objectifs de sécurité et de souveraineté alimentaires ;
- la participation à la promotion du monde rural par la mise en œuvre de mesures tendant à améliorer les conditions de vie des éleveurs et des pêcheurs ;
- la conduite des actions de lutte contre les maladies animales ;
- la modernisation des techniques et des méthodes et l'amélioration de la qualité des produits de l'élevage et de la pêche ;
- la recherche vétérinaire ;
- la police et la gestion de la pêche.

2.1.1.5 Le Secrétariat d'Etat pour le Développement Intégré de la Zone Office du Niger (SEDIZON)

Comme l'indique son nom, ce secrétariat d'Etat qui est rattaché à la Primature a en charge le développement intégré de la zone Office du Niger, une zone de cultures irriguées qui est la zone de prédilection des acquisitions foncières à grande échelle.

Les Directions Nationales

Les Directions Nationales, en tant que services centraux des départements ministériels exercent la même compétence générale. Elles sont en effet chargées d'élaborer les éléments de politiques de leurs départements et sont dans le même temps les chevilles ouvrières pour leur application.

2.1.2.1. La Direction Nationale du domaine et du cadastre

Service central du Ministère chargé des domaines et du foncier et créée par l'Ordonnance n° 00-065/P-RM du 29 septembre 2000 qui a abrogé les dispositions de la loi n° 84-25 relatives à la réglementation foncière, domaniale et cadastrale, la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre a pour mission « d'élaborer les éléments de politique nationale relative au domaine, au cadastre et d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre de ladite politique. A ce titre, elle est chargée de :

- élaborer et mettre en œuvre la législation et la réglementation domaniale, foncière et cadastrale ;
- veiller à la délimitation des biens des domaines immobiliers public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi qu'à l'étude de toutes les questions relatives à ces biens ;
- procéder à l'acquisition et à l'expropriation de biens immobiliers au profit de l'Etat ;
- procéder à l'aliénation de biens immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat ;

- procéder à la location des immeubles non bâtis de l’Etat au profit des tiers ;
- procéder à la constitution, à la conservation et à la gestion des domaines publics immobiliers de l’Etat ;
- contrôler la location des immeubles au profit de l’Etat ;
- procéder à l’aliénation des biens immobiliers de l’Etat devenus sans emploi ;
- assurer l’établissement et la tenue des documents fonciers et cadastraux ;
- recouvrer pour le compte du trésor public les recettes domaniales et les droits et taxes afférents aux transactions foncières dans le cadre de la législation foncière en vigueur »¹.

Comme on peut le constater, la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre est, par excellence, le service central chargé de l’élaboration et de la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière de l’Etat dont le ministère des Domaines de l’Etat et des Affaires Foncières est en charge.

2.1.2.2. La Direction Nationale des Eaux et Forêts

Au départ appelée Service des Eaux et Forêts et, à partir de 1996, Direction Nationale de l’Aménagement et de l’Equipment Rural, la Direction Nationale de la Conservation de la Nature a été créée par l’Ordonnance n°98-025/P-RM du 25 août 1998. Elle est revenue récemment à son ancienne appellation de direction des eaux et forêts. Mais les compétences et l’organisation restent celles de la DNCN.

Aux termes de l’article 2 de l’ordonnance citée ci-dessus, la DNEF est chargée spécifiquement des tâches suivantes :

- élaborer et mettre en œuvre les plans d’aménagement et de restauration des forêts, parcs et réserves ;
- élaborer et veiller au respect des textes législatifs et réglementaires relatifs à la conservation des ressources forestières et fauniques ;
- élaborer des programmes d’action de lutte contre la désertification et veiller à leur mise en œuvre ;
- appuyer les collectivités territoriales en matière de gestion rationnelle des ressources forestières et fauniques ;
- participer aux négociations des instruments juridiques internationaux relatifs à la conservation des forêts et de la faune et veiller à leur application.

2.1.2.3. La Direction Nationale du Génie Rural

La direction nationale du génie rural est créée par la loi n°05-013 du 11 février 2005. Le décret n°09-187/P-RM du 04 Mai 2009 fixe son organisation et les modalités de son fonctionnement.

¹ Article 2 de l’Ordonnance 00-065 du 29 septembre 2000.

La DNGR a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière d'aménagement et d'équipements ruraux et de suivre et coordonner la mise en œuvre de ladite politique.

A cet effet, elle est chargée notamment de :

- Evaluer les potentiels et les ressources agricoles aménageables et élaborer les schémas et plans directeurs d'aménagement du territoire y afférents ;
- Elaborer les méthodologies et les systèmes de gestion rationnelle et durable des équipements agricoles ;
- Elaborer la réglementation relative à l'aménagement et à l'équipement rural et veiller à en assurer l'application ;
- Participer à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre de la politique du foncier rural ;
- Participer à l'élaboration des normes techniques d'aménagement et d'équipement du monde rural ;
- Elaborer et suivre la mise en œuvre des projets et programmes d'investissement dans les domaines des aménagements des ressources agricoles et de l'équipement rural ;
- Superviser, coordonner et contrôler les intervenants dans le domaine des aménagements et équipements hydro-agricoles ;
- Appuyer les collectivités territoriales dans l'élaboration, l'exécution et le suivi de leurs projets et programmes d'aménagement et équipements ruraux ;
- Centraliser, traiter et diffuser les données statistiques dans le domaine des aménagements et des équipements hydro-agricoles.

2.1.2.4. La Direction Nationale des Productions et Industries Animales

La direction nationale de Productions et Industries Animales a été créée par la loi n°05-008 du 11 février 2005. Le décret n°09-200/P-RM du 02 juin 2009 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement de la DNPIA.

Aux termes de l'article 5 dudit décret, la DNPIA comprend quatre divisions : La division filières des Industries Animales ; la division Industries Animales ; la division Aménagement et hydraulique pastoraux et la division formation et Documentation.

Conformément à son texte de création, la Division Aménagement et hydraulique pastoraux est chargé de :

- Concevoir les textes législatifs et réglementaires et les normes relatives aux aménagements et hydrauliques pastoraux et veiller à leur diffusion et au contrôle de leur application ;
- Elaborer les schémas et plans directeurs nationaux d'aménagement et de gestion des ressources pastorales et suivre leur mise en œuvre ;
- Elaborer les projets et programmes d'infrastructures et d'équipements en matière d'aménagement et hydraulique pastoraux et suivre leur mise en œuvre ;
- Participer au contrôle technique des études d'impacts sur l'environnement et des activités susceptibles de porter atteinte aux ressources pastorales ;
- Elaborer, en rapport avec les services concernés, les stratégies de gestion et de suivi des parcours pastoraux ;

- Participer à l’élaboration des programmes nationaux en matière d’aménagement et hydraulique pastoraux et suivre leur mise en œuvre.

2.1.2.5. *Direction nationale des collectivités territoriales*

La Direction Nationale des Collectivités Territoriales créée par l’Ord.99-003/P-RM du 31 Mars 1999 organisée par le DECRET N°99-130/P-RM du 26 Mai 1999 et le DECRET N°03-047/P-RM du 05 Février 2003 déterminant le Cadre Organique (Abrogeant le Décret n°99-183/P-RM du 5 juillet 1999).

A la fin du mandat de la MDRI (Mission de décentralisation et de réformes institutionnelles), l’Etat a mis en place en Mars 1999, la DNCT à laquelle il a assigné la mission d’élaborer les éléments de la politique nationale de décentralisation du territoire et la participation à sa mise en œuvre. Elle est chargée en outre, d’assurer la coordination et le contrôle de l’action des autorités administratives, des services et des organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de cette politique.

Les organismes personnalisés

Ici, on évoquera l’Agence Malienne pour le Développement de l’Energie domestique et de l’Electrification Rurale, l’Agence Nationale de Développement des Biocarburants et la toute nouvelle Agence de l’Environnement et du Développement Durable. Ces deux structures sont chargées d’appuyer la promotion de politiques sectorielles bien ciblées et ayant un impact direct sur la gestion des ressources naturelles.

2.1.2.6. *L’Agence Malienne pour le Développement de l’Energie domestique et de l’Electrification Rurale (AMADER)*

L’AMADER a été créée en mai 2003 et a un statut d’EPA. Sa mission principale consiste à assurer la maîtrise de la consommation d’énergie domestique et le développement de l’accès à l’électricité au milieu rural et périurbain. Pour cela, elle s’est vue assigner spécifiquement les objectifs suivants :

- Accélérer l’utilisation de l’énergie moderne dans les zones rurales et périurbaines de manière à accroître la productivité des petites et moyennes entreprises ;
- Améliorer la qualité et l’efficacité des centres de santé et d’éducation et d’améliorer le niveau de vie des populations ;
- Promouvoir la gestion des forêts afin de réduire les pressions sur les ressources forestières tout en encourageant les produits de substitution et les initiatives efficaces en matière d’énergie ;
- Renforcer la réglementation du secteur énergétique et des institutions qui y sont liées de manière à créer un environnement favorable à une participation accrue du secteur privé dans la fourniture de services d’énergie décentralisée aux populations des zones rurales et péri- urbaines.

Il faut rappeler que l’AMADER est responsabilisée dans la création des marchés ruraux de bois destinés à approvisionner les centres urbains en bois énergie et charbon de bois tout en assurant une gestion rationnelle des forêts.

2.1.2.7. *L'Agence Nationale de Développement des Biocarburants (ANADEB)*

Créée en mars 2009, l'ANADEB a une mission générale de promotion des biocarburants. A ce titre, elle est chargée :

- De participer à la définition des normes en matière de biocarburants et au suivi de leur mise en œuvre ;
- De veiller à la disponibilité permanente des biocarburants sur le marché ;
- D'établir les bases et mécanisme de tarification et de participer à l'élaboration de la structure des prix des biocarburants ;
- D'assurer la concertation entre partenaires nationaux et internationaux du domaine des biocarburants pour favoriser les échanges technologiques et développer les partenariats.

Dans sa stratégie d'intervention, l'ANADEB promeut la culture du jatropha dont l'utilisation pour fournir de l'énergie peut contribuer à la réduction de l'émission du CO2 causée par l'utilisation du diesel et assurer la protection et restauration du sol dans les régions semi-arides du pays.

Ils sont surtout chargés d'assurer la participation de l'ensemble des acteurs concernés dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles. On peut y ranger l'agence pour l'environnement et de développement durable et le conseil national de l'environnement.

2.1.2.8. *L'Agence de l'Environnement et du Développement Durable*

L'AEDD a été créée par la loi n° 10-027 du 12 juillet 2010 et est pilotée par un conseil d'administration, une direction générale et une représentation du personnel au comité de gestion. L'agence est placée sous la tutelle du Ministre de l'environnement et de l'assainissement. Le conseil d'administration est composé de 12 membres dont les représentants des pouvoirs publics, des usagers et du personnel. Elle est régie par le décret n°10-389/P-RM du 26 juillet fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'agence de l'environnement et du développement durable.

Le conseil d'administration a pour attributions spécifiques :

- Examiner et approuver les orientations stratégiques, le programme annuel d'action de l'agence ;
- Fixer les modalités d'octroi au personnel des indemnités, primes et avantages spécifiques ;
- Déterminer annuellement les axes d'intervention prioritaires de l'agence ;
- Examiner et approuver le projet de budget annuel de l'agence ;
- Statuer sur les différentes catégories de projets éligibles au financement de l'agence ;
- Approuver le rapport annuel d'activités et le rapport financier annuel ;
- Veiller au suivi des projets financés sur les ressources de l'agence ;
- Approuver l'organisation interne et les règles particulières relatives à l'administration et au fonctionnement de l'agence.

Quant à la direction générale de l'agence, elle est dirigée par un directeur général nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du Ministre chargé de l'environnement. Il dirige, anime, coordonne et contrôle l'ensemble des activités de l'agence.

Par conséquent, il représente l'agence dans tous les actes de la vie civile. Il est aussi responsable de l'exécution des décisions du conseil de Ministres.

A ce titre, il est chargé de :

- Préparer et exécuter les délibérations du conseil d'Administration
- Elaborer le programme annuel d'activités et le rapport d'exécution dudit programme ;
- Elaborer le projet de budget annuel de l'agence et dresser un rapport d'exécution à l'attention du conseil d'Administration ;
- Assurer toutes les fonctions d'administration et de gestion non expressément réservées au conseil d'Administration ou à l'autorité de tutelle ;
- Veiller à l'exécution du budget annuel de l'agence dont-il est ordonnateur
- Exercer l'autorité sur l'ensemble du personnel de l'agence qu'il recrute et licencie conformément à la législation en vigueur.

Et enfin, quant aux représentants du personnel du comité, ils sont désignés à la majorité simple des travailleurs.

2.1.4 Les organes consultatifs

Il existe plusieurs organes consultatifs : Conseil National de l'Eau, Conseil national de la pêche, Conseil Supérieur de l'agriculture, Conseil National de la Chasse etc, qui ont tous des interventions en matière de GRN. Ils donnent leurs avis et formulent des suggestions aux autorités compétentes dans leurs domaines respectifs. Le rapport se limitera au Conseil National de l'Environnement, créé en même temps que l'ADD.

Le conseil est créé par le décret n°10-390/PM-RM du 26 juillet 2010 portant création et modalités de fonctionnement du conseil national de l'environnement.

Au titre de l'article 2 dudit décret, le CNE a pour mission de donner un avis et formuler des propositions et recommandations sur les questions se rapportant à l'environnement.

A cet effet il est chargé de :

- Faire toute proposition visant à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes du secteur de l'environnement et de l'assainissement ;
- Favoriser la participation des acteurs nationaux, notamment la société civile, dans la sauvegarde et la protection de l'environnement, la lutte contre la désertification, les changements climatiques et le développement durable ;
- Donner son avis sur tous les projets de textes relatifs à l'environnement ainsi que tous programmes et projets de développement dans le domaine de l'environnement devant être mise en œuvre dans le pays ;
- Donner son avis sur la ratification des accords Internationaux sur l'environnement dont il sera saisi par le Ministre de l'environnement.

Concernant sa composition, le conseil national de l'environnement est présidé par le Ministre chargé de l'environnement et de l'assainissement ou son représentant conformément à l'article 3 du décret de sa création.

En plus du Ministre chargé de l'environnement et de l'assainissement, le conseil national de l'environnement est composé des membres du Secteur Public dont plusieurs directeurs nationaux, du Secteur Privé (les représentant du conseil national du patronat, de la chambre du commerce et d'industries du mali etc ...), des représentants des collectivités territoriales et enfin des représentants de certaines professions et des membres de la société civile.

Toutefois, le même décret prévoit que le Conseil National de l'environnement peut faire appel à toute personne en raison de sa compétence.

Par ailleurs, le même décret précise que le CNE est représenté respectivement au niveau régional et local par les Comités Régionaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des

Actions de Développement (CROCSAD) et les Comités Locaux d'Orientation, de coordination et de Suivi des Actions de Développement (CLOCSAD) sur les dossiers soumis à son appréciation.

L'avis de ces organes est requis par le CNE pour toutes questions environnementales touchant leur territoire.

Le Comité Interministériel, présidé par le Ministre chargé de l'environnement, est composé de 11 ministères et est chargé, entre autres, de faire des propositions au Gouvernement en matière de sauvegarde de l'environnement et de lutte contre la dégradation de l'environnement et la désertification, ainsi que de veiller à la prise en compte de la dimension environnementale dans la conception des projets de développement et des schémas d'aménagement du territoire.

Le Comité Consultatif, chargé d'assister le Comité Interministériel, est composé de 27 membres dont plusieurs directeurs nationaux et les représentants de plusieurs organisations de la société civile. Devant favoriser la participation des citoyens dans la sauvegarde de l'environnement, il donne son avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion de l'environnement. Il peut également être saisi pour avis par le Ministre chargé de l'environnement.

Dans le cadre de la mise en place de sa politique environnementale, le gouvernement a élaboré un programme d'actions concernant les secteurs prioritaires suivants : la préservation et la gestion durable des ressources naturelles, la maîtrise des ressources en eau, la maîtrise énergétique, l'éducation et l'information environnementale, le suivi des conventions internationales. Ce programme a été présenté au cours de la Table ronde des bailleurs de fonds, tenu à Bamako les 27 et 28 mai 1999.

Les autorités et structures de gestion des ressources naturelles au niveau régional et subrégional

Elles comprennent les représentants de l'Etat et les services déconcentrés de l'administration d'Etat, ainsi que les collectivités locales décentralisées

2.2.1. Les représentants de l'Etat dans les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat

Les services déconcentrés de l'Etat, y compris ceux en charge de la gestion des ressources naturelles sont placés sous l'autorité des représentants de l'Etat. Plus spécifiquement, Le Gouverneur dans la région, le Préfet dans le cercle et le Sous-préfet dans la commune interviennent de la délivrance des concessions rurales.

Parmi les services déconcentrés principalement concernés par la gestion des ressources foncières et naturelles, il faut citer les directions régionales et les services subrégionaux chargés du domaine et du foncier, de l'agriculture et du génie rural, des eaux et forêts, de l'élevage et de la pêche.

2.2.2. Les collectivités territoriales

L’option pour la décentralisation a entraîné la reconnaissance d’un domaine aux collectivités décentralisées. Il est vrai, cette reconnaissance avait été déjà réalisée dans les textes de 1986, mais de façon timide, dans la mesure où il n’existait à l’époque que 19 communes, toutes urbaines.

La décentralisation systématique des années 90 s’étant traduite par la création de 703 communes urbaines et rurales, 49 cercles, 8 régions et le District de Bamako, la reconnaissance d’un domaine à ces collectivités territoriales décentralisées sera réaffirmée avec force dans les nouveaux textes sur le foncier et la gestion des ressources naturelles.

2.2.2.1. *L’organisation territoriale et administrative dans le cadre de la décentralisation*

Les objectifs assignés à la décentralisation au Mali ont contribué à en tracer les grandes orientations définies dans divers textes que nous exposerons brièvement dans leurs dispositions essentielles.

- *Les divers niveaux de collectivités décentralisées et leurs compétences*

Conformément à la loi, les collectivités décentralisées en République du Mali sont : les Régions, le District de Bamako, les cercles, les communes rurales et urbaines.

La Commune est la structure de base des collectivités décentralisées. La Commune Urbaine se compose essentiellement de quartiers et la Commune Rurale de villages et/ou de fractions. Les collectivités territoriales sont créées, supprimées ou fusionnées par un acte législatif. L’article 3 du Code des Collectivités territoriales souligne que l’érection en commune doit remplir avant toute considération le critère fondamental de l’adéquation du cadre territorial et humain concerné, qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l’existence de liens de solidarité et la viabilité économique.

La Commune est dirigée par un organe délibérant, le Conseil Communal élu pour cinq ans par les habitants de la Commune, au scrutin proportionnel de liste et un organe exécutif, le Bureau Communal, composé du Maire et de ses adjoints, élus au scrutin secret par les conseillers communaux.

Le Cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la régions et la Commune. Son organe délibérant est le Conseil de Cercle composé de membres élus en leur sein au scrutin secret par les conseils communaux selon un système de quota par commune dont la clé de répartition est fixée par l’article 75 du Code des Collectivités Territoriales. Son organe exécutif est le Bureau du Conseil de Cercle composé du Président et de deux vice-présidents élus en son sein au scrutin uninominal par les membres du Conseil.

La Région est composée de plusieurs cercles. Elle a une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d’aménagement du territoire. Son organe délibérant est l’Assemblée Régionale qui élit en son sein un organe exécutif, le Bureau composé du Président et de deux vice-présidents.

Enfin, il convient de rappeler que la Constitution du 25 février 1992 institue en son article 12 un Haut Conseil des Collectivités Territoriales, composés de représentants des collectivités désignés au suffrage indirect. Ce Conseil a pour mission, entre autres, de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional.

Les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. Chaque collectivité règle par délibération ses affaires propres. Le Code des Collectivités a défini les compétences propres à chaque niveau de collectivité. Par exemple, en matière d'éducation :

le Conseil communal délibère entre autres sur les questions relatives à l'enseignement préscolaire, l'alphabétisation des adultes et le premier cycle de l'enseignement fondamental ;
Le Conseil de Cercle délibère sur les questions relatives au second cycle de l'enseignement fondamental ;

L'Assemblée Régionale délibère sur l'enseignement secondaire général, technique et professionnel, l'éducation spéciale.

Les organes exécutifs des collectivités ont pour mission l'exécution des décisions des organes délibérants. Les villages quartiers et fractions sont des communautés de base, des structures infra-communales ne possédant pas de personnalité juridique propre. Cependant, la loi leur reconnaît certaines prérogatives dans leurs interactions avec la Commune. Ainsi, conformément à l'article 17 du Code des Collectivités Territoriales, avant de délibérer sur certaines matières importantes liées entre autres à l'occupation des sols et aux questions financières, le Conseil Communal est tenu de prendre l'avis du ou des conseils de village, de fraction et de quartier concernés².

Les divers niveaux de collectivités sont autonomes les unes par rapport aux autres. Aucune collectivité n'exerce de tutelle sur une autre. Elles exercent toutes leurs attributions dans le cadre de la loi, sous le contrôle de l'Etat.

- *La tutelle sur les collectivités*

Au Mali, la tutelle a une fonction de contrôle de légalité et d'appui conseil. Le premier aspect concerne le contrôle de la conformité des décisions des organes des collectivités aux lois et règlements en vigueur. Il vise, d'une part, à assurer le respect des lois et, d'autre part, à défendre les citoyens contre les actes arbitraires et illicites des organes des collectivités. Ainsi un certain nombre de décisions importantes des collectivités énumérées par l'article 15 du Code des Collectivités Territoriales ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

Le système de tutelle mis en place est marqué par un certain décalage. Ainsi la tutelle (en l'occurrence le contrôle de légalité des actes) sur les communes d'un cercle incombe au Préfet de Cercle, la tutelle sur les actes des cercles d'une région incombe au Gouverneur. La tutelle

² Il s'agit entre autres de la voirie, du transport public, l'occupation privative du domaine public, le cadastre, l'organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles, de pêche ou de chasse, la création de et l'entretien de point d'eau, le schéma d'aménagement du territoire communal et les plans d'occupation du sol, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la gestion du domaine public et privé de la commune, l'implantation et la gestion des équipements collectifs. En outre, conformément aux dispositions de l'article 174, le débat public obligatoire avant l'adoption du budget communal est précédé d'une consultation des conseils de villages, de fraction ou de quartiers constituant la Commune.

sur les Assemblées Régionales et le District de Bamako revient au Ministre en charge de l'Administration Territoriales et des Collectivités locales. Les Sous-Préfets n'exercent pas de contrôle de légalité. Ils sont chargés de l'appui conseil aux communes de leur ressort.

De façon générale, en plus du contrôle de légalité des actes des organes des collectivités, les autorités de tutelle ont pour vocation d'appuyer, de conseiller et de soutenir les collectivités locales. Ils mettent à leur disposition les services techniques déconcentrés de l'Etat.

Le dispositif d'appui aux collectivités locales comporte deux volets : un volet d'appui technique piloté par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) comportant une Cellule de Coordination Nationale (CCN) en charge de la coordination des actions des Centres de Conseils des Collectivités (CCC) créés auprès des collectivités et un dispositif financier piloté par l'ANICT (Agence Nationale pour l'Investissement des Collectivités Territoriales). Cette dernière est créée par la loi n° 00-042 du 7 juillet 2000. Elle a pour mission de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux sous responsabilité principale des collectivités territoriales et de garantir les prêts d'investissement contractés par celles-ci.

- *Les attributions des collectivités en matière de GRN*

Elles sont fixées par le Code de Collectivités Territoriales et la loi portant principes de gestion et de constitution du domaine des collectivités territoriales.

- *Les prérogatives découlant du Code des collectivités*

Le Code des collectivités qui est le texte de référence en matière de décentralisation au Mali confère des attributions aux collectivités dans la gestion foncière et des ressources naturelles. En ce qui concerne la commune, aux termes de l'article 14 du Code, le conseil communal délibère sur les questions suivantes :

- la protection de l'environnement ;
- les plans d'occupations et les opérations d'aménagement de l'espace communal ;
- la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine ;
- l'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales.

Pour le cercle, l'organe délibérant (le Conseil de cercle) est chargé, aux termes de l'article 83, de régler les questions ayant trait à :

- la protection de l'environnement ;
- la gestion du domaine du cercle et l'acquisition des biens du patrimoine ;
- l'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales.

La Région a « une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire »³. C'est ainsi que l'Assemblée régionale, aux termes de l'article 131 du Code, exerce les attributions suivantes :

- l'élaboration du Schéma d'Aménagement du Territoire et Développement Régional ;
- les actions de protection de l'environnement ;
- l'acquisition des biens du patrimoine et la gestion du domaine régional ;

³ Article 122 CCT

- l'organisation des activités de production rurale.

Les prérogatives découlant de la loi 96-050 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

La loi 96-050, quoique non appliquée pour le moment, reconnaît un domaine aux collectivités et détermine les modalités de sa gestion. L'article 1^{er} de la loi dispose que « le domaine des collectivités territoriales comprend un domaine public et un domaine privé ». Parce qu'elles sont responsables de la gestion, de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de leur domaine, les collectivités doivent élaborer un schéma d'aménagement pour préciser :

- le domaine forestier ;
- le domaine agricole ;
- le domaine pastoral ;
- le domaine faunique ;
- le domaine piscicole ;
- le domaine minier ;
- le domaine de l'habitat.

Dans la gestion de ces différents domaines, les collectivités doivent interagir avec d'autres acteurs comme les services techniques, les organisations professionnelles et les autorités coutumières.

Il faut rappeler que la loi n° 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières définissait les modalités de gestion du domaine forestier des collectivités. Cette loi a été abrogée par la loi n°10-028/du 12 juillet 2010 déterminant les principes de gestion des ressources du domaine Forestier National. Mais la nouvelle loi est muette sur le domaine forestier des collectivités territoriales.

Aujourd'hui, la question du transfert des domaines est ouvertement posée par les collectivités. Cependant, à l'exception des secteurs de l'éducation, de l'hydraulique et de la santé, aucune action concrète n'a été entreprise, notamment en ce qui concerne les ressources naturelles. Plusieurs raisons sont à l'origine de cette situation. Il faut rappeler que les divers espaces et ressources, interconnectées et superposées, ont une fonction multiple pour différentes catégories d'utilisateurs et sont gérés selon des régimes variés (coutumiers, modernes, religieux). A toutes ces considérations, il faut ajouter que les massifs forestiers, les aires pastorales et les ressources hydrauliques s'étalent souvent sur plusieurs communes et même sur plusieurs cercles. Il faut enfin souligner que la terre et les ressources naturelles sont des sources de revenus et de pouvoir pouvant être utilisées par les autochtones pour exclure des couches fragiles ou par les responsables politiques comme moyens d'enrichissement personnels.

2.2.2.2. *Les prérogatives reconnues aux institutions infra-communales*

Le Code des Collectivités Territoriales, la loi 96-050 et divers autres textes obligent les collectivités territoriales à consulter certaines catégories d'acteurs qui participent ainsi à la gestion des ressources naturelles.

2.2.3.1. *Les autorités villageoises*

Les chefs de village, de fraction et de quartier participent aux actions de développement qui concernent leurs communautés. Quant aux conseillers, ils sont obligatoirement consultés à propos d'un certain nombre de questions, notamment :

- l'organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles, halieutiques et cynégétiques ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement et des plans d'occupation du sol ;
- la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- les litiges domaniaux et fonciers⁴.

Conformément aux dispositions de la loi n° 96-050, les organes délibérants des collectivités territoriales peuvent procéder à des délégations de pouvoir aux autorités villageoises.

2.2.3. **Les organisations socioprofessionnelles et les organes consultatifs**

La loi n° 96-050 prévoit que les collectivités organisent les activités touchant les différents domaines (agricoles, forestières, pastorales, piscicoles) avec les organisations professionnelles.

Il existe de nombreux organes consultatifs pour la gestion participative de ressources déterminées : conseils régionaux de l'eau, comités de bassin et de sous-bassin, conseils de pêche, etc.). Ces organes donnent leurs avis sur les politiques et font des propositions en matière de gestion des différentes ressources naturelles.

⁴ Article 72 CCT

III. Les principaux textes encadrant la gestion des ressources naturelles et leurs limites

Il s'agit principalement de textes nationaux qui peuvent être complétés par des accords et traités internationaux signés et ratifiés par le Mali. Seront d'abord présenté le contenu des textes, ensuite leurs limites.

3.1. Les textes nationaux

Ils réglementent l'accès à la terre et aux ressources naturelles, ainsi que les modalités de leur gestion.

3.1.1. Le Code domanial et foncier et la loi d'orientation agricole

Le texte de base fondant le droit de la terre au Mali est le Code domanial et foncier (CDF). Le CDF, actuellement en vigueur, a été adopté par l'Ordonnance N° 00 – 027/P- RM du 22 mars 2000. Cette ordonnance, modifiée et ratifiée par la loi n° 02-008 du 12 février 2002, institue, en son article 1^{er}, le domaine national du Mali englobant l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national et comprenant a) les domaines public et privé de l'Etat ; b) les domaines public et privé des collectivités territoriales ; c) le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales.

Il est intéressant de voir de quelle manière le CDF traite des questions de droits coutumiers. L'article 43 dispose, non seulement que les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés, mais précise également que nul individu, nulle collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation. Ceci est une innovation par rapport à l'ancien texte (la loi n° 86-91/ ANRM du 1er août 1986 portant Code domanial et foncier) qui confirmait, en son article 128, l'exercice des droits coutumiers seulement si l'Etat n'avait pas besoin des terres sur lesquelles ils s'exercent.

En d'autres termes, les paysans pouvaient continuer à exploiter leurs terres, le temps que l'Etat en ait besoin et les retire. De même, conformément aux dispositions de l'article 128 de ladite loi, les droits coutumiers ne pouvaient être transférés ou modifiés qu'au profit de collectivités ou d'individus susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu des règles coutumières. En d'autres termes, les droits coutumiers ne pouvaient être transférés en dehors de la communauté. Dans le nouveau code, ces dispositions sont maintenues en ce qui concerne les droits coutumiers ne comportant pas emprise évidente et permanente sur le sol. Conformément à l'article 46, de tels droits ne peuvent être immatriculés.

Le nouveau code contient également une disposition importante consacrée aux conventions coutumières. L'article 48 du CDF souligne que les conventions conclues entre individus ou collectivités selon les règles et formes coutumières sur les terres non immatriculées et droits fonciers, peuvent, en vue de la preuve, être constatées par un écrit. Par ailleurs les conventions conclues antérieurement au Code entre collectivités traditionnelles peuvent être renouvelées

en tenant compte du nouveau découpage territorial. De même, celles conclues entre l'Administration et les personnes physiques ou morales de droit privé sont confirmées et régis par les dispositions pertinentes du code.

Ces dispositions reconnaissent et confirment non seulement les conventions traditionnelles, mais également, celles dénommées conventions coloniales. Cette reconnaissance est en principe de nature à assurer une plus grande sécurité foncière aux populations rurales dont les modes d'accès à la terre sont encadrés essentiellement par les normes coutumières.

Cependant, une des grandes lacunes du Code domanial et foncier est le fait qu'il ne traite pas du foncier agricole. Aussi, dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle politique agricole adoptée par les autorités nationales, une Loi d'Orientation Agricole a été adoptée en 2006 (loi n° 06-045/AN-RM du 5 septembre 2006). Cette loi se propose de couvrir l'ensemble des activités économiques du secteur Agricole et péri-Agricole notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture, l'aquaculture, l'apiculture, la chasse, la foresterie, la cueillette, la transformation, le transport, le commerce, la distribution et d'autres services Agricoles, ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales.

Concernant le foncier agricole, la LOA prévoit que l'Etat, de concert avec la profession Agricole, élabore une politique foncière Agricole visant à lutter contre les spéculations en matière de transactions, de tenures foncières et de détentions coutumières abusives des espaces. Cette politique foncière repose sur l'institution du cadastre au niveau de chaque commune afin de préciser toutes les indications relatives aux terres Agricoles.

Il faut également souligner que la LOA crée des commissions foncières au niveau des communes et des cercles pour la résolution à l'amiable des litiges fonciers avant qu'ils ne soient déférés devant les juridictions compétentes.

3.1.2. La loi n° 10-028 du 12 juillet 2010 déterminant les principes de gestion des ressources du domaine Forestier National.

Pendant quinze ans la gestion forestière au Mali a été encadrée par deux lois (loi n°095-003 et loi n°95-004). Mais les insuffisances constatées ont donné lieu à l'adoption d'une nouvelle loi forestière en juillet 2010. Ce nouveau texte a apporté trois innovations majeures :

- Il n'y a plus d'exploitation incontrôlée (tous les massifs forestiers doivent être aménagés) ;
- Forte présence des services forestiers à travers le contrôle forestier décentralisé même si les droits d'usage sont reconnus ;
- La délimitation du domaine forestière qui incluait les jachères de plus de dix ans dans le domaine de l'Etat dans l'ancien texte a été abrogée sans pourtant donner de nouveaux éléments de distinction entre l'espace agricole et l'espace forestier. forestier.

Cette nouvelle loi forestière est complétée par les décrets n°10-387/P-RM du 26 juillet 2010 et n°10-388/P-RM du 26 juillet 2010 fixant respectivement la liste des essences forestières protégées et des essences forestières de valeur économique et les taux de redevances perçues à l'occasion de l'exploitation des produits forestiers dans le domaine forestier de l'Etat.

3.1.3. La Charte pastorale

Le cadre juridique de l'exploitation et la gestion des ressources pastorales est fixé par la loi n° 01-004 du 27 janvier 2001 portant Charte pastorale en République du Mali. Cette loi énonce les orientations fondamentales de l'activité pastorale fondées sur quelques principes de base qui sont :

- la mobilité des animaux ;
- l'utilisation durable des ressources naturelles et la préservation de l'environnement ;
- l'accès équitable aux ressources pastorales ;
- la gestion décentralisée et participative des ressources pastorales ;
- l'importance accordée aux organisations de pasteurs ;
- l'exploitation paisible des ressources pastorales et la gestion locale des conflits liés aux activités pastorales.

Les espaces pastoraux du domaine de l'Etat et des collectivités comprennent les pâturages herbacés ou aériens, les bourgoutières communautaires, les terres salées, les points d'eau et les gîtes d'étape dont l'accès est régi par la loi. D'une manière générale, l'accès à ces ressources est libre et ne donne lieu à la perception d'aucune taxe ou redevance. Dans le cas des bourgoutières, l'accès se fait selon les règles d'usage⁵ et peut donner lieu à la perception d'une taxe ou redevance par les collectivités territoriales. De concert avec les producteurs agricoles et les organisations de pasteurs, les collectivités territoriales fixent les dates d'accès des animaux aux champs agricoles après l'enlèvement des récoltes.

L'exploitation des points d'eau se fait dans le respect des droits des autres sans abus ni gaspillage. Des tours d'eau peuvent, en cas de besoin, être organisés par les collectivités territoriales. Les fonds riverains des points d'eau sont soumis aux servitudes de passage des animaux. Les points d'eau aménagés (puits traditionnels, puits en buse de ciment privés et les forages privés) sont la propriété de ceux qui les réalisent. Les puits en buse de ciment publics ouverts à tous sont la propriété des collectivités territoriales. Elles les gèrent en réglementant leur accès aux non résidents. Il en est de même pour les forages publics qui sont aussi propriété de la collectivité territoriale. Leur gestion se fait en concertation avec les organisations de pasteurs à travers les comités de gestion.

Pour protéger les pistes pastorales, la Charte dispose qu'elles font partie du domaine public de l'Etat ou de celui des collectivités territoriales et qu'elles doivent être classées. Par ailleurs, elles grèvent les fonds riverains d'une servitude destinée à éviter tout dégât lors des déplacements des animaux.

La gestion des ressources pastorales relève de la compétence des collectivités sur le territoire desquelles elles se trouvent. Celles-ci doivent élaborer des règlements locaux relatifs à l'utilisation paisible et rationnelle des ressources pastorales. Les collectivités territoriales doivent cependant gérer les ressources pastorales avec la participation des organisations de pasteurs qui sont considérés comme des partenaires privilégiés qui peuvent formuler des avis et des recommandations à l'Etat et aux collectivités territoriales sur toute question relative à l'amélioration de l'activité pastorale, au développement de l'élevage et à la préservation de l'environnement.

⁵ Par exemple, accès prioritaire des animaux de la communauté détentrice de droits coutumiers.

3.1.4. La loi n° 95-031 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat

La loi n° 95-031 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat crée un domaine faunique national qui comprend les aires mises à part pour la conservation de la vie animale sauvage : réserves naturelles intégrales, parcs nationaux, réserves de faune, réserves spéciales ou sanctuaires, réserves de la biosphère, zone d'intérêt cynégétique et tout périmètre consacré à des buts particuliers de protection ou de valorisation de la faune. Après cette énumération générale, la loi opère une classification du contenu du domaine faunique national en fonction des mesures de protection et d'exploitation (aires protégées, zones amodiées, ranches de gibier et zones de chasse libre) et une répartition en fonction de l'appartenance et du responsable de la gestion (domaine faunique de l'Etat, domaine faunique des collectivités territoriales et domaine faunique des particuliers).

Chaque responsable d'un domaine doit prendre des mesures de protection des ressources fauniques. La loi prescrit la protection partielle ou intégrale de certaines espèces animales à cause de l'intérêt scientifique, économique ou socio- culturel qu'elles peuvent présenter. Les mesures de conservation portent sur les aires protégées, les périodes de chasse et les espèces protégées. Dans ce dernier cas, une interdiction de chasse est édictée pour les femelles gestantes ou suitées, les nouveaux- nés et les jeunes n'ayant pas atteint la moitié de la taille adulte. Il est également interdit, sauf autorisation du service chargé de la faune, le ramassage, le transfert, l'échange des œufs ainsi que la destruction des couvées et des nids des oiseaux et reptiles protégés. Les différentes composantes du domaine faunique (parcs nationaux, réserves de faune, sanctuaires, zones d'intérêt cynégétique, zones amodiées) doivent faire l'objet d'un plan d'aménagement approuvé par arrêté du Ministre chargé de la faune.

La loi reconnaît les droits d'usage des populations, lorsqu'elles pratiquent à des fins non commerciales la chasse aux animaux non protégés dans les limites de leur terroir respectif avec des moyens de chasse autorisés. En dehors de ces droits, la loi prévoit des titres de chasses qui sont les permis de chasse et de capture, les licences de guide de chasse et les autorisations spéciales.

Pour une meilleure implication des associations de chasseurs dans la gestion rationnelle des ressources fauniques, la loi dispose qu'elles peuvent être reconnues d'utilité publique en concourant :

- à la conservation de la nature ;
- au respect des règles de la chasse sportive ;
- au développement des ressources cynégétiques ;
- à la sensibilisation et à l'éducation de leurs membres et des populations ;
- à la lutte contre le braconnage.

La loi institue également un Conseil de chasse au niveau de chaque collectivité, ainsi qu'au niveau national.

3.1.5. Le Code de l'eau et la loi sur les ressources halieutiques et piscicoles

Il convient tout d'abord de relever que le Mali a adopté un Code de l'eau en 2002 (loi n°02-006/ du 31 jan.2002 portant code de l'eau). Le *Code de l'Eau* jette les bases d'une nouvelle réglementation du secteur et légitime les structures en charge de la gestion des ressources en eau. Il consacre le principe de la domanialité publique de l'eau et de ses utilisations prioritaires, en mettant au premier rang la satisfaction des besoins en eau potable. Il désigne

l'Etat comme le gestionnaire principal des ressources hydrauliques et précise les modalités de gestion et de protection des ressources en déterminant les droits et obligations de l'Etat, des collectivités locales et des usagers.

Les conditions générales de conservation, de protection, de mise en valeur et d'exploitation des ressources halieutiques et piscicoles du domaine piscicole national sont déterminées par la loi n° 95-032 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture.

Le domaine piscicole national, réparti entre l'Etat, les collectivités et les particuliers, comprend les fleuves, les rivières, les lacs, les mares, les étangs, les canaux d'irrigation naturels ou artificiels.

L'exercice de droits d'usage en matière de pêche est reconnu, mais il ne peut pas s'exercer dans les réserves piscicoles, les réserves naturelles intégrales, les parcs nationaux, etc. En dehors de droits d'usage, tout pêcheur doit être muni d'un permis ou d'une autorisation.

Les mesures de protection édictées par la loi concernent la création d'aires protégées, des réserves piscicoles pouvant faire l'objet de classement et de déclassement, ainsi que des possibilités de mise en défens accordées aux collectivités territoriales.

Afin de favoriser l'approche participative dans la gestion du domaine piscicole, la loi institue un conseil de pêche au niveau de chaque collectivité territoriale, ainsi qu'au niveau national.

3.2. Les textes internationaux

Le Mali a signé et ratifié un certain nombre d'instruments juridiques internationaux en matière de protection de l'environnement.

3.2.1. Les conventions internationales universelles

Elles sont relatives à la diversité biologique, à la protection de la faune, de la flore sauvage et des végétaux.

3.2.1.1. La convention sur la diversité biologique

Adoptée à Rio de Janeiro (Brésil), le 13 juin 1992, elle est entrée en vigueur le 29 septembre 1994. Signée par le Mali, le 22 Septembre 1993, elle fut ratifiée le 29 Septembre 1995.

La convention a pour objectifs :

- La conservation de la diversité biologique ;
- L'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.

3.2.1.2. Le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique

Adopté à Montréal (Canada) en janvier 2000, il est entré en vigueur le 11 septembre 2003 et ratifié par le Mali, le 04 juin 2002. Il a pour objectif de contribuer à assurer un degré adéquat

de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières.

3.2.1.3. La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

Elle a été adoptée à Washington (USA), le 03 mars 1973 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975. Sa signature par le Mali intervient le 18 juillet 1994 et sa ratification le 16 octobre 1994. Elle définit les conditions spécifiques régissant le commerce international des espèces de faune et de flore en question.

3.2.1.4. La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

Adoptée à Bonn (Allemagne), le 23 juin 1979, elle entre en vigueur, le 1^{er} novembre 1983. Elle fut signée par le Mali, le 28 juillet 1987 et ratifiée le 1^{er} octobre 1987. Cette convention détermine le domaine des espèces en question et fixe les principes fondamentaux de conservation.

3.2.1.5. La convention internationale pour la protection des végétaux

Elle a été adoptée à Rome, le 06 décembre 1951 et entrée en vigueur, le 03 avril 1952. Elle fut signée et ratifiée par le Mali, le 31 août 1987. Elle fait obligation aux Etats parties à prendre des mesures législatives, techniques et réglementaires visant à assurer une meilleure protection des végétaux.

3.2.1.6. Les textes internationaux relatifs aux déchets et substances dangereuses

Plusieurs conventions ne concernent pas directement la GRN, mais dans la mesure où ils l'affectent indirectement, il peut être utile de les mentionner. Ils concernent la gestion du mouvement transfrontalier des déchets dangereux, les produits chimiques et pesticides dangereux, les polluants organiques persistants, etc.

- *La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination*

Adoptée à Bâle, le 22 mars 1989, elle entre en vigueur le 05 mai 1992. La signature et la ratification interviennent au Mali le 15 septembre 2000. Elle définit le domaine des déchets qui font l'objet de mouvements transfrontières et considérés comme « déchets dangereux » et détermine les obligations des Etats parties en vue du respect des règles prescrites.

- *La convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international*

Adoptée à Rotterdam (Hollande), le 19 septembre 1998, elle entre en vigueur le 24 février 2002. Sa ratification intervient au Mali, le 13 novembre 2002.

Elle a pour objectifs d'encourager le partage des responsabilités et de la coopération entre parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre les dommages éventuels et afin de contribuer à l'utilisation écologique rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décisions applicable à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux parties.

- *La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*

Adoptée à Stockholm, le 22 mai 2001, elle entre en vigueur le 17 mai 2004. Elle fut signée par le Mali le 23 mai 2001 et ratifiée le 24 avril 2003.

Elle vise à protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants.

- *La convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leur mouvement transfrontière en Afrique*

Adoptée à Bamako, le 31 janvier 1991, elle entre en vigueur le 20 mars 1996. Elle est signée par le Mali le 31 janvier 1991 et ratifiée le 21 février 1996.

Elle définit le domaine des déchets dit « dangereux » et fixe les obligations générales des Etats parties en vue du respect des termes de la convention.

3.2.1.7. Les conventions internationales relatives à la désertification et la protection des écosystèmes

Ce sont les zones désertiques et les zones humides qui sont concernées par ces textes.

- *La convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*

Adoptée à Paris (France), le 14 octobre 1994, elle entre en vigueur le 26 décembre 1996. Elle fut signée par le Mali le 15 octobre 1995 et ratifiée le 31 octobre 1995.

Elle a pour objectifs de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyées par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat, dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme action 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées.

- *La convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau*

Adoptée à Ramsar (Iran), le 2 février 1971, elle entre en vigueur le 21 décembre 1975. Elle est signée par le Mali le 25 mai 1987 et ratifiée le 25 septembre 1987.

Elle définit le champ d'application des zones dites humides ainsi que des oiseaux d'eau tout en spécifiant les obligations des parties contractantes en vue du respect des normes prescrites.

3.2.1.8. Les textes relatifs à la protection de la couche d'ozone et à la lutte contre la désertification et le changement climatique

Ils portent sur des questions comme les changements climatiques et la protection de la couche d'ozone.

- *Convention cadre des nations unies sur les changements climatiques*

Adoptée à New York (USA), le 9 mai 1992, elle entre en vigueur le 21 mars 1994. Elle est signée par le Mali le 22 septembre 1992 et ratifiée le 28 décembre 1994.

L'objectif principal de la convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

- *Le protocole de Kyoto à la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques*

Adopté à Kyoto (Japon), le 11 décembre 1997, elle entre en vigueur le 16 février 2005. Signé par le Mali le 27 janvier 1999, elle fut ratifiée le 28 mars 2002.

Il définit le cadre général de respect des engagements des Etats parties en vue du respect des normes relatives aux changements climatiques.

- *La convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*

Adoptée à Vienne, le 22 mars 1985, elle entre en vigueur le 22 septembre 1988. Elle fut signée et ratifiée par le Mali, le 28 octobre 1994.

Cette convention définit les obligations générales des Etats parties pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultants ou susceptibles de résulter des activités humaines qui modifient ou susceptibles de modifier la couche d'ozone.

Malgré l'existence de nombreux instruments juridiques nationaux et internationaux, on constate une dégradation continue des ressources naturelles due à de nombreux facteurs dont certains trouvent leur origine dans le cadre juridique, principalement dans sa composante nationale.

3.2.2. Les conventions régionales, sous régionales et bilatérales

3.2.2.1. La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

Adoptée à Alger, le 15 septembre 1968, elle entre en vigueur le 16 juin 1969. Sa signature par le Mali a eu lieu le 15 septembre 1968 et est ratifiée le 20 juin 1974.

Elle a pour objectifs :

- Améliorer la protection de l'environnement ;
- Promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles ;

- Harmoniser et coordonner les politiques dans ces domaines en vue de mettre en place des politiques et des programmes de développement qui soient écologiquement rationnels, économiquement sains et socialement acceptables.

3. 3.2.2.2. *Les conventions sous régionales et bilatérales sur le pastoralisme*

▪ *Les textes de l'UEMOA et de la CEDEAO*

La CEDEAO est la principale organisation régionale de l'Afrique de l'Ouest avec quinze pays membres. Elle a pour mission de promouvoir l'intégration économique dans tous les domaines d'activité économique, en particulier, l'industrie, le transport, les télécommunications, l'énergie, l'agriculture, les ressources naturelles, le commerce, les questions monétaires et financières, sociales et culturelles. Les dispositions relatives à la libre circulation des personnes et des biens, principe de base de cette organisation, constituent la base légale pour la commercialisation du bétail dans l'espace communautaire et la transhumance sur laquelle l'organisation a adopté des protocoles spécifiques.

Ainsi, le Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité adopté en 1999 et complété en 2001 par le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance donne des éléments pour une intervention de l'organisation dans la gestion des ressources naturelles. En effet, l'article 3 du Mécanisme souligne qu'un des objectifs visés par l'institution est de créer des cadres appropriés pour la gestion rationnelle et équitable par les États voisins de ressources naturelles partagées qui pourraient être à l'origine de conflits inter- États fréquents.

L'organisation a adopté un programme pour la gestion durable des ressources pastorales et la gestion de la transhumance en Afrique de l'Ouest dont le plan d'action recommande le contrôle des ressources pastorales et l'évaluation de leurs impacts environnementaux et socio-économiques au niveau régional.

Par ailleurs, la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP) adoptée en janvier 2005 par les chefs d'Etat et de gouvernement et qui vise à assurer la sécurité alimentaire dans la sous-région est appelée à jouer un grand rôle dans le secteur l'agriculture, du foncier et des ressources naturelles de façon générale.

La transhumance transfrontière dans l'espace communautaire est régie par la Décision A/DEC.5/10/98 du 31 octobre 1998 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO et le Règlement C/REG.3/01/03) du 28 janvier 2003 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO.

Le premier texte, en son article 3 autorise le franchissement des frontières terrestres en vue de la transhumance entre tous les pays de la communauté pour les espèces bovine, ovine, caprine, caméline et asine. Le chapitre 3 de la convention fixe les conditions du déplacement des animaux, le chapitre 4 les modalités de garde des animaux transhumants et le chapitre 5 les modalités d'accueil desdits troupeaux. Le second texte édicte les mesures spécifiques à mettre en œuvre pour améliorer les conditions de l'élevage et de la transhumance. Celles –ci concernent, entre autres, l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation, la dynamisation des organisations pastorales, l'actualisation des pistes de transhumance et des zones de parcours, , l'élaboration et la mise en œuvre de programmes sous-régionaux d'aménagement de zones pastorales ou de réalisation des infrastructures transfrontières en

faveur de la transhumance, la réalisation d'actions pilotes, la mise en place d'un système d'information et de communication sur la transhumance, etc.

- *Les dispositions du traité de l'UEMOA*

Créée en 1994, l'UEMOA regroupe les pays francophones sahéliens et côtiers que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La Guinée Bissau a adhéré à l'organisation en 1997, portant ainsi le nombre de ses membres à huit. L'UEMOA s'est fixée cinq objectifs qui sont, entre autres, la création d'un marché commun basé sur le droit d'établissement et la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux; ainsi que l'harmonisation des législations nationales.

En 2001, l'organisation a adopté un document de politique agricole commune qui concerne l'agriculture, la foresterie, l'élevage et la pêche. La Politique Agricole de l'Union (PAU) a deux objectifs: garantir la sécurité alimentaire et assurer de meilleures conditions de vie aux producteurs par le développement des économies rurales, l'amélioration de leurs revenus et de leur statut social.

Pour atteindre ces objectifs, l'UEMOA élabore des directives dans différents domaines, y compris les questions foncières directement liées aux activités agricoles et d'élevage. L'Article 4 définit les principes de base de la PAU qui sont : la subsidiarité, la proportionnalité, une approche régionale, la complémentarité, la solidarité, l'évolution progressive et le partenariat. Le rôle des jeunes et des femmes dans l'agriculture est spécifiquement mentionné dans le texte (Article 5) ainsi que l'importance de la gestion transfrontalière des ressources en partage (eau, ressources halieutiques, transhumance, Article 8). L'UEMOA collabore avec la CEDEAO et le CILSS sur les questions relatives à la transhumance, notamment la création et la gestion de couloirs de transhumance.

Les différentes initiatives déployées dans le cadre des organisations sous-régionales sont confortées par des accords bilatéraux relatifs à la transhumance.

- *Les accords bilatéraux*

Le Mali a signé avec la plupart de ses voisins des accords bilatéraux sur la transhumance. Il s'agit notamment de :

- L'accord zoo sanitaire entre le Mali et le Sénégal sur les transhumances signé en Avril 1993 ;
- L'accord entre le Mali et le Burkina Faso sur la transhumance du 30 Avril 1988 ;
- Le protocole d'accord en matière de transit de bétail entre le Mali et le Niger signé en juillet 1988 ;
- La convention zoo sanitaire avec l'Algérie de Février 1983 ;
- L'accord révisé sur la transhumance avec la Mauritanie, signé le 26 janvier 2005 à Bamako.

De façon générale, ces accords expriment la reconnaissance par les Etats signataires de l'importance du phénomène de transhumance transfrontière ainsi que leur souci d'en assurer une maîtrise constante et de lutter contre les épizooties. De façon générale, ils définissent les modalités pratiques de la transhumance transfrontière, les postes d'entrée et de sortie des animaux, les mesures de conduite et de gardiennage des animaux, les mesures de protection des ressources naturelles, notamment forestières, les formalités administratives. Ils insistent particulièrement sur la surveillance permanente des animaux, le respect de la législation du pays d'accueil, les mesures sanitaires et le respect des normes environnementales.

3.3. Les limites du cadre juridique

Le cadre juridique souffre de problèmes qui empêchent l'application effective des textes et partant une bonne gestion des ressources naturelles. Ces limites qui sont de plusieurs ordres peuvent être regroupées en quatre :

- L'imprécision et les ambiguïtés de certaines dispositions des textes ;
- La faible diffusion et faible appropriation des textes ;
- L'inachèvement juridique et institutionnel ;

De façon unanime, tous les acteurs du foncier au Mali reconnaissent l'ineffectivité du cadre juridique et réglementaire du foncier rural. Celui-ci connaît plusieurs limites liées principalement à l'inadéquation de certaines dispositions légales aux réalités locales, l'inachèvement juridique et institutionnel, l'ambiguïté de certaines dispositions légales, la lenteur et le coût élevé des procédures d'enregistrement, l'absence de synergie entre structures intervenant dans la gestion foncière, la méconnaissance généralisée des textes.

3.3.1. L'absence de clarification du rapport entre la domanialité et les droits coutumiers

Comme expliqué plus haut, le CDF, tout en reconnaissant les droits coutumiers, les classe dans le domaine privé de l'Etat. Cette situation qui constitue un recul par rapport à celle qui découlait du décret du 20 mai 1955 limitant le contenu du domaine privé de l'Etat aux terres immatriculées en son nom, crée un flou qu'il importe de lever. En effet, comment comprendre que le CDF classe les terres détenues en vertu de droits coutumiers dans le domaine privé de l'Etat et prévoir dans le même temps autant de garanties pour ces droits, y compris l'application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de purge ?

Il convient cependant d'indiquer que la Loi d'orientation agricole en son article 82, alinéa 1, précise que toute terre devant faire l'objet d'aménagement avec des fonds de l'Etat ou de la collectivité territoriale doit être préalablement immatriculé. Cette disposition constitue une mesure positive favorable à l'investissement foncier et à la sécurité foncière des différents acteurs locaux. Mais il convient d'aller plus loin en recensant et immatriculant toutes les terres du domaine privé de l'Etat, comme suggéré par les Etats généraux du foncier

3.3.2. L'inachèvement juridique et institutionnel

Les textes fonciers au Mali, à l'instar de ceux régissant d'autres domaines, souffrent de l'inapplication de certaines de leurs dispositions, faute de textes d'application. De même, dans certains cas, des structures de mise en œuvre ou de suivi prévues par les textes ne sont pas créées.

Ainsi, si les droits coutumiers sont reconnus, ils ne peuvent être pour le moment enregistrés car le décret devant préciser les modalités de leur constatation n'a pas été adopté encore dix ans après l'adoption du Code. Ceci pose donc le problème de la purge réelle des droits coutumiers et de leur indemnisation en cas de retrait.

Sur un autre plan, la décentralisation foncière demeure toujours théorique en l'absence de textes d'application concernant le transfert des domaines des collectivités ou tout au moins concernant leur gestion, quoique certaines dispositions du Code des collectivités et d'autres textes leur permettent de prendre des décisions dans ce domaine.

3.3.3. Les imprécisions et ambiguïtés des textes

Certaines dispositions des textes en vigueur entraînent, du fait de l'ambiguïté de leur formulation, des confusions qu'il convient de lever, soit à travers une relecture des articles concernés ou une clarification dans les décrets d'application.

Plusieurs dispositions de la LOA sont notamment concernées par cette observation. En premier lieu, on peut évoquer l'article 76 de la LOA qui dispose qu'il sera procédé à un inventaire des us et coutumes visant la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres. Ainsi compris, l'inventaire des us et coutumes est un recensement des droits fonciers détenus coutumièrement par les producteurs ruraux. Il s'agit en fait de la confirmation du principe déjà posé par le Code domanial et foncier relatif à la constatation des droits fonciers coutumiers.

Cependant, il existe des interprétations divergentes de cette disposition. En effet, pour certains, l'exercice devrait concerner la collecte des normes et institutions coutumières encadrant la gestion du foncier dans les différentes localités, en l'occurrence, les normes, usages, pratiques et savoirs faire locaux, en vue d'une future codification alors que pour d'autres, il s'agirait plutôt de recenser les terres détenues en vertu des règles coutumières et préciser la consistance des droits qui s'exercent sur elles. Il y a donc une confusion entre les us et coutumes formant le droit objectif d'une communauté et les droits fonciers subjectifs des personnes et des groupes fondés sur ces us et coutumes. Il est donc urgent de préciser l'interprétation à donner à cette disposition de la Loi d'orientation.

On peut aussi évoquer l'article 80 de la LOA relative aux commissions foncières. Cet article dispose que les litiges fonciers doivent, préalablement à la saisine des tribunaux compétents, être soumis à l'arbitrage des dites commissions. Or l'arbitrage est un mode contentieux, quoique privé, de règlement des litiges et dont la décision, appelée sentence arbitrale, s'impose aux parties, alors que le rôle qui est dévolu à ces commissions est celui de la conciliation.

3.3.4. L'inadaptation des mécanismes de formalisation des droits fonciers et de la confection du cadastre

Conformément aux dispositions du CDF, l'immatriculation est obligatoire avant toute affectation des terres de l'Etat. Toutefois, les terrains ruraux peuvent être attribués sous forme de concession rurale sans immatriculation. Mais celle-ci devra intervenir obligatoirement lors de la transformation de la concession rurale en titre foncier. Ce procédé, qui est le plus répandu pour l'appropriation des terrains ruraux, retiendra notre attention. Mais, de l'acquisition d'un droit d'usage à la concession rurale et de celle-ci à la délivrance du titre foncier, le requérant doit passer par des procédures longues et complexes (Djiré, 2007). En plus des procédures qui peuvent être entachées d'irrégularités, le coût relativement élevé du titre foncier est de nature à dissuader les acquéreurs à entreprendre des démarches pour l'obtention du titre de propriété et surtout à exclure la grande masse des paysans de la propriété foncière.

Parallèlement au droit et aux structures étatiques, il existe au niveau local des institutions foncières dont le rôle et la portée varient selon les localités et les enjeux.

3.3.5. La méconnaissance généralisée des textes

L'équipe d'enquête a pu constater sur le terrain la méconnaissance généralisée des textes par les populations et souvent leur interprétations erronées de la part d'agents de l'Etat et d'élus locaux.

IV. Les projets majeurs de gestion des ressources naturelles

En préalable, il convient de souligner que, dès la fin des années 1970, suite au constat de l'échec des politiques dirigistes et répressives, l'Etat, à travers ses organes d'encadrement et de développement, a prôné une politique de concertation active avec les producteurs ruraux. Parallèlement, divers fora internationaux ont mis l'accent sur la participation des populations, considérée comme un gage de la réussite des actions de lutte contre la désertification et la gestion de ressources naturelles au Sahel (CILSS, Precons, 1997 ; GTZ, 2000).

Ainsi, la stratégie régionale de lutte contre la désertification a été adoptée en 1984 par les neuf pays membres du CILSS, avec comme premier axe, l'engagement volontaire et la participation des populations. L'importance de cette participation populaire a été réaffirmée lors de la rencontre régionale sur la gestion des terroirs tenue en mai 1989 à Ségou et le Forum de Praïa en 1994.

Appuyée par la FAO et, par la suite, la Banque Mondiale ainsi que divers bailleurs multilatéraux et bilatéraux, la nouvelle politique a débouché sur l'initiation de nombreux projets fondés sur l'approche participative.

Ces projets, dont nous présentons quelques uns ci-après, sont d'envergure inégale en termes d'objectifs, de durée, de financement et de zones d'intervention.

4.1. Le Projet de Gestion des Ressources Naturelles

Le PGRN a été mis en place, à partir de 1993, avec l'aide de quelques bailleurs de fonds dont la Banque Mondiale, l'Allemagne, la Norvège et le PNUD. Ses objectifs étaient les suivants : Appuyer environ 650 communautés à élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les plans de gestion de leurs terroirs et espaces pastoraux;

Elaborer et mettre en œuvre un plan de gestion du Parc National de la Boucle du Baoulé; Renforcer les compétences des structures techniques du MDRE pour leur permettre d'assister les communautés rurales à élaborer et mettre en œuvre leurs plans de gestion;

Mettre en œuvre un important programme de formation, d'information et de sensibilisation du public à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement;

Apporter un soutien financier pour l'assistance technique, les services de consultants, les audits, la recherche appliquée et les études nécessaires à l'exécution du projet;

Créer et mettre en œuvre un système de suivi environnemental en vue de coordonner et de guider les nouvelles initiatives en cours au Mali et d'intégrer les leçons de l'expérience acquise dans une stratégie nationale de gestion des ressources naturelles.

Le PGRN avait été conçu pour intervenir sur des terroirs villageois et des espaces pastoraux répartis entre quatre régions administratives du Mali (Kayes, Koulikoro, Mopti et Tombouctou) et situées dans des zones agro-écologiques représentatives du territoire national.

Fondé sur le principe de la participation, le PGRN a mis en place dans les villages d'intervention des Comités de villageois de gestion des ressources naturelles.

4.2. L'expérience Forêt et sécurité alimentaire de Sikasso

Ce projet qui fait suite à l'OARS (Opération Aménagement et Reboisement de Sikasso) se situait dans le cadre des réflexions allant dans le sens d'une réorientation des activités de cette structure vers une gestion concertée des formations naturelles.

C'est dans ce cadre que les plans d'aménagement simplifiés des forêts classées de Kaboila et de Farako (démarrage en 1996) ont été élaborés. Ce projet a mis en place un système de gestion concertée réunissant l'Etat (représenté par la direction régionale de conservation de la nature), la direction du Projet Forêt et Sécurité Alimentaire de Sikasso et les comités de gestion villageois.

Il n'a pas institué de dispositif contractuel formel; de surcroît, les organisations paysannes mises en place (comités villageois et les associations d'utilisateurs, les GIE) n'avaient ni statut, ni règlement intérieur et par conséquent n'étaient pas légalement déclarées. Cependant, les droits et obligations des différents intervenants étaient clairement établis. Par exemple, les recettes provenant des amendes à l'endroit des contrevenants étaient réparties comme suit : 2/3 pour la caisse du comité et 1/3 pour les surveillants qui ont réalisé la prise.

4.3. Le Projet Aménagement des forêts classées de Ségou

Ce projet a démarré en 1990 et a été suspendu sept ans plus tard, pour cause de mauvaise gestion. Conçu initialement dans le cadre de la lutte contre la désertification, il a connu une réorientation du fait des changements politiques intervenus dans le pays. D'une part, les populations étaient davantage préoccupées par l'amélioration de leurs revenus que par la protection de la ressource ; d'autre part, avec l'avènement de la démocratisation, elles exigeaient d'être largement impliquées dans la gestion des ressources de leurs terroirs.

L'objectif global du projet était de favoriser la viabilité économique et écologique des ressources forestières afin de permettre un approvisionnement régulier en produits forestiers des centres urbains et ruraux, contribuer au développement rural et à la paix sociale. L'objectif spécifique était d'instaurer une gestion locale négociée des forêts classées avec les populations riveraines organisées. Le projet a été exécuté par le cantonnement de Ségou, appuyé par des experts locaux. Les populations étaient organisées en associations d'exploitants de bois.

Les relations entre ces associations et le projet étaient définies dans des contrats d'exploitation de bois énergie assortis de cahiers de charges. Les associations payent au projet les taxes d'exploitation dues à l'Etat, exploitent le bois dans les parcelles affectées et le vendent. Le revenu généré était réparti entre l'exploitant, la caisse villageoise et le fonds d'aménagement qui en fait n'a jamais fonctionné. Les contrevenants aux règles établies s'exposaient à des amendes infligées par les associations.

4.4. Le Projet de mise en valeur des forêts classées des monts Mandingues, de la Faya et du Sounsan

Ce projet a pour objectif global de créer les conditions d'une mise en valeur durable des trois forêts, en associant les communautés riveraines, sur la base de contrats de gestion passés avec l'Etat représenté par l'Unité de Gestion Forestière, spécialement créé à cet effet.

Les objectifs spécifiques concernaient entre autres :

- La mise en place de contrats de gestion sur les 135000 ha de forêt avec les communautés rurales riveraines ;
- l'organisation dans les villages de groupements d'exploitants de bois, leur formation et la mise en place de marchés ruraux de bois, conformément aux conditions élaborées dans le cadre de la SED ;
- La subvention des dépenses d'entretien et d'aménagement et de mise en valeur des trois forêts ;
- Les études de suivi- évaluation sur les expériences de gestion participative ;
- La promotion de l'intervention d'opérateurs privés spécialisés dans la mise en place du nouveau système de gestion participative des forêts.

Dans la réalisation du programme, un opérateur privé (BEAGGES), maître d'œuvre délégué, servait d'intermédiaire entre l'Etat et les comités villageois.

Pour chacune des trois forêts, le plan d'aménagement a été actualisé et pour chaque Domaine d'Intervention en Forêt (DIF), il a été élaboré un plan de gestion. Le contrôle de l'accès aux ressources relevait de la Direction Régionale de Conservation de la Nature de Koulikoro et du District de Bamako, ainsi que des structures rurales de gestion de bois et les groupements d'exploitants de bois.

Les villageois étaient regroupés au sein de comités villageois (au total 32 comités ont été créés, dont seulement dix ont été agréés). Pour chaque forêt, les différents comités sont regroupés en un comité central et les trois comités centraux, au sein d'une fédération. En plus de ces organes, il existait des structures rurales de gestion du bois et les groupements d'exploitants de bois. Les comités villageois étaient chargés de la délivrance des permis de coupe et des coupons de transport aux exploitants forestiers et aux transporteurs. Les rapports entre les acteurs étaient encadrés par différentes catégories de contrats :

- Contrats entre les villages et l'UGF dans le cadre de la mise en œuvre des DIF (domaine d'intervention en forêt) ;
- Contrats entre les villages et les surveillants : chaque village s'engage à assurer la surveillance de son DIF. A cet effet, il engage des surveillants. Ceux-ci informent l'agent d'encadrement en cas de délit, qui à son tour veille à faire appliquer la loi ;
- Contrats d'exploitation des parcelles entre les comités villageois et les groupements d'exploitation des plantations ;
- Contrats de gestion de moto et vélo entre les comités villageois et l'UGF (équipement des animateurs des comités de surveillants);
- Contrats de location-vente de charrette et ânes entre les comités villageois et l'UGF.

4.5. Projet de Mise en Valeur des Forêts du Cercle de Kita par les organisations paysannes « Projet PNUD/BIT Kita »

Ce projet avait pour objectif d'une part de sauvegarder les forêts classées du cercle de Kita et, d'autre part, d'accroître les revenus et les opportunités d'emploi pour les populations riveraines. Le projet qui a été duré de 1983 à 2005, connu trois phases. C'est au cours de la 3^{ème} phase (1998-2005), qu'a été conçu un système de gestion durable des forêts qui a amélioré le savoir faire des populations. Le projet a ainsi créé des emplois et permis aux populations d'avoir des revenus grâce à l'exploitation et à la vente du bois, alors qu'elles connaissaient le sous-emploi durant de longs mois de l'année.

4.6. Projet de Gestion Durable des Forêts en 3^{ème} région (PGDF 3^{ème} région)

Financé par l'AFD et le Fonds français pour l'environnement mondial, le PGDF3R dont la tutelle était assurée par la DNCN, a été mis en œuvre par un opérateur privé national appuyé par un opérateur extérieur. Les activités qui ont démarré en 1999 pour une durée de 5 ans ont connu une rallonge de 18 mois et ont couvert 5 cercles de la région.

Basée sur la Stratégie Energie Domestique, le projet a créé des marchés ruraux de bois qui avaient commencé à fonctionner à partir de 2004. Cependant, plusieurs questions liées à la gestion des marchés ruraux sont demeurées posées, notamment la compétitivité avec les bois venant des zones incontrôlées, la mise des plans d'aménagement et le suivi des documents de gestion.

4.7. Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles en 3^{ème} région (GDRN 3)

Financé par la Coopération suisse, à travers l'Inter-Coopération (IC Sahel), le GDRN3 qui a démarré en 1996 a été transformé en « Jékasy » en 2002. Le projet est surtout connu pour la création ou le suivi de 15 marchés ruraux qui ont été confrontés à la concurrence avec le bois venant des zones incontrôlées.

A partir de 2002, « Jékasy » a focalisé ses actions sur la valorisation économique, la structuration et le renforcement des capacités des Organisations Paysannes, la gestion concertée des espaces et des ressources et l'influence des processus politiques à travers des groupes thématiques. C'est ainsi que le projet est intervenu dans la mise en place du schéma pastoral de Yorosso et la convention sur la gestion des ressources naturelles à Kouoro barrage. En 2007, « Jékasy » a pris fin et ses anciens animateurs ont créé des bureaux d'étude pour valoriser les expériences acquises.

De façon générale, les expériences présentées ci-dessus n'ont pas permis d'atteindre tous les objectifs visés et certains ont même carrément échoué. Ces échecs s'expliquent par plusieurs raisons, en l'occurrence, la prédominance de représentants des services techniques dans les organes de gestion, avec comme corollaire, l'infantilisation des populations, la prévalence des approches répressives, la faible prise en compte des normes et des institutions locales, la mauvaise gestion des fonds, les conflits internes, le non-respect des règles établies, etc. Par ailleurs, ces expériences ne tenaient pas compte de la décentralisation qui avait été annoncée mais n'était pas encore réalisée.

Aujourd’hui, les autorités du pays placent beaucoup d’espoir dans un nouveau programme appelé Gestion Décentralisée des Forêts.

4.8. Le Programme de gestion décentralisée des forêts (GEDEFOR)

D’une durée de 3 ans et demi (juillet 2008 à décembre 2011), le programme GEDEFOR a pour objectif principal de « contribuer à la gestion décentralisée des ressources forestières et à l’augmentation des revenus des populations rurales défavorisées (hommes et femmes) en vue d’assurer la durabilité de ces ressources».

Cet objectif se décline en objectifs spécifiques, sous-tendus par le transfert effectif des compétences et qui sont les suivants :

- le transfert de la gestion des ressources forestières de l’Etat aux collectivités territoriales conformément aux lois et règlements de la décentralisation ;
- la mise en valeur durable des ressources naturelles en général et des ressources forestières en particulier par les populations rurales organisées ;
- la déconcentration des structures de la DNCN chargées de l’appui conseil aux CT en rapport avec la DNCT ;
- l’émergence de services communaux forestiers devant assurer, à terme, un appui conseil et le contrôle de proximité de l’exploitation forestière avec l’appui des services déconcentrés de la DNCN ;
- la recherche – développement pour accompagner tout le processus et assurer que le potentiel de production et de productivité des ressources forestières des collectivités locales cibles se maintienne.

Le programme GEDEFOR intervient dans 30 communes choisies dans 6 cercles des régions de Kayes et de Koulakoro. Exécuté par la Direction Nationale des Eaux et Forêts, le projet est chapeauté par un Comité de pilotage comprenant le MEA, DNCN, DNCT, AMADER, ANICT, Assemblées régionales de Kayes et de Koulakoro ; Direction Nationale du Budget, Deux Représentants (es) de la Coordination des Unions des coopératives ; la représentante des groupements de femmes des zones d’intervention du projet et un représentant des bailleurs de fonds comme observateur.

Dans son document de présentation, le programme GEDEFOR affirme vouloir tirer profit de toutes les expériences de gestions des ressources naturelles qui l’ont précédé. Il convient de souligner que ce projet est appelé à initier sur ses sites la mise en place d’un contrôle forestier décentralisé. Les résultats de cette expérience serviront de base pour le transfert de la gestion des ressources forestières de l’Etat aux collectivités territoriales.

Cependant les premiers pas de la mise en œuvre du programme est confrontée à des obstacles liés, entre autres, à la forte présence de l’équipe de projet et du service forestier l’absence de dispositions concrètes relatives au transfert des compétences.

V. Les grandes réformes et réflexion en cours

La question d'une meilleure gouvernance des ressources naturelles a lieu aujourd'hui dans un contexte marqué par des débats et des politiques de réformes qui touchent à un ensemble de domaines considérés comme critiques pour le développement du Mali. Ainsi plusieurs programmes sectoriels ont été adoptés. Il s'agit, entre autre, du Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ), du Programme de Développement de la Santé (PRODES), du programme de Développement de l'Education et de la Culture (PRODEC). Quant au secteur de l'agriculture, il a connu l'adoption du Schéma Directeur du Développement du Secteur Rural (SDDR).

Sur le plan économique, le Programme de Réformes Economiques (PRE), financé par le FMI la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, fait partie des orientations en cours. Son objectif est principalement de permettre le désengagement de l'Etat des activités productrices et la privatisation des entreprises publiques, ainsi que la mise en place de nouveaux cadres législatifs et réglementaires dans les secteurs économiques visant à créer des conditions favorables à la participation du secteur privé.

La question de la performance de l'administration à travers des structures stables et crédibles est au cœur d'un certain nombre de programmes comme le Programme de Développement Institutionnel (PDI), Le Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation (PARAD), remplacé actuellement par le Programme d'Appui à la Réforme Administrative et au Développement Economique Régional (PARADER) et un document de politique qui est le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation. Ce programme ambitionne d'adapter l'administration à l'évolution politico-institutionnelle (démocratisation, décentralisation) du pays afin de corriger ses incohérences structurelles et accroître son efficacité. Dans cette optique, l'accent est mis sur les préoccupations des usagers et le pilotage adéquat des politiques de développement. Le PARADER, financé par l'Union Européenne, a pour objectif d'appuyer la mise en œuvre du développement institutionnel et de la décentralisation.

La Politique Nationale de Protection de l'Environnement (PNPE), adoptée par le gouvernement du Mali vise à faire prendre en compte la dimension environnementale dans toutes les décisions qui touchent la conception, la planification et la mise en œuvre des politiques, programmes et activités de développement.

Les débats sur la foresterie ont été matérialisés par l'adoption d'une Politique Forestière Nationale en 1995. Le document qui est en relecture comporte trois volets : social, économique et écologique.

Les politiques et programmes susmentionnés reflètent les débats actuels sur le rôle de l'Etat, ses rapports avec les citoyens, les intérêts des différentes catégories socio- professionnelles. Ainsi, le débat sur les questions foncières montre les divergences d'intérêts entre les détenteurs coutumiers, d'une part, et les couches vulnérables, les collectivités territoriales et les promoteurs immobiliers, d'autre part. Il ne faut pas cependant croire que les trois derniers ont les mêmes intérêts. Les concertations régionales et les assises nationales des Etats

généraux sur le foncier qui se sont tenus courant 2009 ont été l'occasion de mettre au grand jour ces divergences. Par ailleurs, au sein du monde rural, on assiste à une sorte de prise en main des problèmes par les jeunes qui constituent majoritairement les membres des organisations paysannes. Ces derniers pensent qu'il faut aujourd'hui sécuriser les droits par des attestations, à défaut de titres fonciers dont la procédure d'obtention demeure complexe et coûteuse.

Le contexte national est particulièrement marqué par l'émergence d'un secteur privé qui estime que l'Etat doit le laisser jouer le rôle de moteur économique. Ce secteur, soutenu par les bailleurs de fonds, encourage l'Etat à privatiser les entreprises, les services et même la terre.

Tout cela se passant sur fonds de grande paupérisation des populations, les différentes politiques comportent le plus souvent une dimension « lutte contre la pauvreté ».

VI. Quels enjeux pour Negos-RN ?

Le programme Negos-RN intervient dans le contexte qui vient d'être décrit plus haut. Comme on l'a constaté, les réformes sectorielles sont accompagnées du double processus de réforme de l'administration d'Etat et de la décentralisation. Cependant, malgré la mise en œuvre du PDI et de la décentralisation, force est de constater qu'il existe de nombreux problèmes qui obèrent la gouvernance politique et administrative. En effet, l'administration d'Etat peine à se réformer et à répondre efficacement aux besoins de la population. Quant aux collectivités qui ont été créées, elles ont du mal également à exercer leurs compétences, faute de transfert de ressources. Cette situation confine les collectivités dans une attitude attentiste, aggravant ainsi les problèmes dont les solutions sont chaque fois différenciées.

Sur un autre plan, face à la dégradation continue des ressources naturelles à cause de la pression croissante des différents utilisateurs, le gouvernement a initié des politiques tenant compte des besoins des populations et de la nécessité de préserver les ressources naturelles. La Stratégie Energie Domestique (SED) qui a servi de cadre pour la création des marchés ruraux de bois fait partie de ce type de politiques publiques. Cependant, les études ont montré que ces politiques n'ont pas produit les effets escomptés. Les marchés ruraux de bois ne fonctionnent pas correctement et n'ont pas empêché l'exploitation frauduleuse des ressources forestières. Les conventions locales qui prolifèrent de plus en plus souffrent également d'un problème d'application, lié soit à leur non reconnaissance par les populations et même par les services techniques, soit à la pauvreté qui pousse les signataires eux-mêmes à les violer, faute d'activités génératrices de revenus qui compenseraient les manques à gagner subis à cause du respect des règles.

La mise en œuvre du programme Negos-RN dans ce contexte comporte de véritables enjeux, car il s'agit de tirer des leçons de ces expériences pour favoriser l'émergence d'une politique de gestion consensuelle des ressources naturelles fondée sur la production de normes négociées au niveau locales par l'ensemble des acteurs concernés. Comme le montre, à juste raison, le cadre d'analyse du programme, si en contexte ouest africain, l'accès à la terre et aux ressources naturelles est régi de manière concrète par les rapports coutumiers, l'Etat, le développement et le marché interviennent dans la structuration des enjeux fonciers locaux et prennent part à la création de situations de pluralité des normes et des organes de régulation.

Concrètement, Negos-RN, en travaillant sur le Schéma pastoral et les marchés ruraux de bois au Mali contribuerait à :

- l'approfondissement du dialogue entre les différents acteurs (Autorités déconcentrées et décentralisées, communautés, organisations socioprofessionnelles, services techniques, ONG) ;
- la capitalisation des expériences de gestion des ressources naturelles et l'émergence de démarches innovantes qui aboutiraient à des conventions locales solidement négociées ;
- renforcement des capacités des collectivités territoriales en matière de maîtrise d'ouvrage dans le domaine de la gestion des ressources naturelles ;

- la création d'espaces de débat aux niveaux local et national sur la démarche du programme et les résultats en vue de la consolidation de la politique de gestion des ressources naturelles dans le pays ;
- L'élaboration de pistes pour le transfert de compétences de la GRN aux collectivités locales.

VII. Conclusion

Les années 1990-2000 ont été incontestablement marquées par la volonté des autorités maliennes d'imprimer une démarche plus participative à la gestion des ressources naturelles en tenant compte de l'existence des institutions locales (autorités décentralisées, autorités traditionnelles, groupes socioprofessionnelles, etc.).

Les anciens textes de gestion des espaces-ressources ont été relus et des nouveaux textes ont été adoptés dans cet esprit. Ainsi, la réaffirmation du droit de propriété sur des parties des différents espaces tient compte de l'existence de droits coutumiers et de droits d'usage, ainsi que de l'exercice par l'Etat et les collectivités du droit de gestion de leur domaine. Face aux difficultés liées à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles, un rôle non négligeable a été accordé aux conventions locales. On peut dire que le nouveau processus va dans le sens d'accroître l'emprise locale sur la gestion des ressources naturelles. Cependant le cadre institutionnel de gestion des ressources souffre d'un certain nombre de lacunes et d'incohérences aggravées par des éléments de contexte et qui rendent toujours problématique la gestion rationnelle et pacifique des ressources naturelles.

Il s'agit du décalage entre les textes et les pratiques à cause des jeux d'acteurs fondés sur des intérêts divergents. La précarisation de la vie en milieu rural a plongé la plupart des personnes dans la pauvreté. Celles-ci développent ainsi des stratégies de survie qui violent allègrement les normes qu'elles émanent des services étatiques ou qu'elles soient établies localement.

Il y a également l'épineux problème du transfert des compétences qui n'est pas effectivement en matière de domaine et de gestion des ressources naturelles. Ceci place les autorités décentralisées dans une situation inconfortable face aux autres acteurs. Elles sont donc obligées de négocier sans pouvoir en dernier ressort imposer quoi que ce soit. L'accent mis sur cette question dans le cadre du programme GEDEFOR montre que les autorités du pays ont pris conscience de la nécessité de clarifier les rôles. Dans cette perspective, il ne faut pas perdre de vue la faible capacité des collectivités à exercer certaines compétences y compris en matière de gestion des ressources naturelles. D'un autre côté, la propension de beaucoup de responsables locaux à la gestion néo-patrimoniale des ressources naturelles devrait inciter à mettre des garde-fous pour éviter qu'elles ne deviennent des sources d'enrichissement illicite.

Références bibliographiques

- Ba A et Gaye B., Etude relative à l'analyse des textes législatifs et réglementaires régissant le foncier communal au Mali, PACT-AMBERO, Juin 2009.
- Berthé Y., Etude sur l'accès des populations locales aux ressources forestières, Interaction Environnement – Population, Septembre 2008.
- Djiré M., 2004 a. Reformes législatives et pratiques foncières locales- l'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et de Dialakoroba . Rapport de recherche CLAIMS IIED, ronéotypé, Bamako, février 2004
- Djiré M., Dicko A. K. Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali. Khartala , Paris, 2007
- Durand-Lasserve A. , Rapport Appui/Conseil dans le domaine Gestion du Foncier Communal et Droit Foncier, Septembre-octobre 2009
- Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement, Partenariat pour le Développement du Droit et des Institutions de Gestion de l'Environnement en Afrique (PADELIA-Mali), Recueil de textes en droit de l'environnement au Mali, T.1, Textes nationaux régissant l'environnement et les ressources naturelles, Bamako, 2007.
- Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement, Partenariat pour le Développement du Droit et des Institutions de Gestion de l'Environnement en Afrique (PADELIA-Mali), Recueil de textes en droit de l'environnement au Mali, T.2, Les textes internationaux, Bamako, 2007.
- Programme de Gestion Décentralisée des Forêts, Document Final, Bamako, octobre 2008

Listes des textes juridiques nationaux et internationaux

Textes nationaux

- Ordonnance N° 00027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier modifiée et ratifiée par la loi N° 02-008 du 12 février 2002.
- Loi n° 06-045 du 5 septembre 2006 portant Loi d'Orientation Agricole
- Loi N° 02-006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'eau.
- Loi n° 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.
- Loi n° 95-031 du 20 mars 1995, fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat.
- La loi n° 95-032 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture.
- La loi n° 95-032 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture.
- loi N° 01004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali.
- Loi N° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances et ses décrets d'application.
- Loi N° 93 008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi 96 0-056 du 16 octobre 1996 (articles 21 à 27).
- Loi N° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales modifiée par la loi N° 98-010 du 19 juin 1998 et la loi N° 98-066 du 30 décembre 1998.
- Décret N° 95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'Etat au niveau des collectivités territoriales.

- Décret N° 96-084/ P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat.
- Décret N°03-586/P-RM du 31 décembre 2003 fixant l'organisation et les modalités de gestion du Fonds de développement de l'eau.
- Décret N° 03-587/PRM du 31 décembre 2003 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil National de l'Eau, des Conseils Régionaux et Locaux de l'Eau.
- Décret N°02-315/P-RM du 4.juin 2002 fixant les détails et les conditions d'exercice des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales de niveaux commune et cercle en matière d'hydraulique rurale et urbaine.
- Décret N° 02-315/P-RM du 4 janvier 2002 fixant les détails des compétences transférées aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.
- Décret 96-188/PRM du 1er juillet 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'office du Niger.

Textes internationaux

- La convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992)
- Le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique (Montréal, 2000)
- La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973)
- La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 1979)
- La convention internationale pour la protection des végétaux (Rome, 1951)
- La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 1968)
- La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination (Bâle, 1989)
- La convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (Rotterdam, 1998)
- La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (Stockholm, 2001)
- La convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leur mouvement transfrontière en Afrique (Bamako, 1991)
- La convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (Paris, 1994)
- La convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar 1971)
- Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York 1992)
- Le protocole de Kyoto à la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques (Kyoto, 1997)
- La convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 1985)
- Convention sur le criquet migrateur africain (Kano, 1962)