

## Transfer de compétence - domaine GRN



Expériences de projets de gestion décentralisée de GRN, comme moteur de construction de référentiels techniques pour le dialogue politique

# Transfert de compétences dans le domaine de la gestion des ressources naturelles :

## Expériences de projets de gestion décentralisée de GRN, comme moteur de construction de référentiels techniques pour le dialogue politique

<b>Date(s) de l'expérience</b>	Juin 2002- en cours à ce jour
<b>Mise en œuvre</b>	D-IC Sahel
<b>Partenaires</b>	Ministère de l'Environnement (ME), PACT-GTZ, SNV, SOS Sahel, BIT, CEK, IIED.
<b>Financement</b>	les différents partenaires sus cités et USAID
<b>Zone géographique</b>	Afrique de l'Ouest, Mali toutes les régions, cercles et communes
<b>Mots clés</b>	Collectivités territoriales, domaines, transfert de compétences, gestion décentralisée, ressources naturelles, droits d'usage, droits coutumiers, droit positif
<b>Echelle d'action</b>	Niveau national
<b>Public(s) cible(s)</b>	Collectivités territoriales, Gouvernement, Etat, paysans, vulgarisateurs, bailleurs, etc.

### Résumé

La politique nationale de décentralisation au Mali est en marche. Les organes élus sont en place et exercent un certain nombre de fonctions et compétences comme prévu par la loi. L'avancée dans le domaine de la gestion des ressources naturelles est encore timide. Or, l'essence de la décentralisation repose sur la gestion de l'espace rural par les collectivités territoriales. Hésitant, le Gouvernement souhaite bénéficier d'appui d'experts pour alimenter sa décision politique. Comment jouer un tel rôle ? Un groupe d'organismes et personnes ressource volontaires s'engage de mettre à disposition leurs savoirs, savoir-faire et moyens pour accompagner le ministère de l'environnement et les collectivités territoriales dans une plate-forme de concertation et de négociation politique sur la question.

## Contexte

---

Depuis l'indépendance, le contrôle de l'Etat sur la gestion du foncier et des ressources naturelles est exclusif, au moins d'un point de vue légal. Les différentes mesures législatives et réglementaires d'entant (constitution de la république, code domanial et foncier, textes forestiers) sont le garant de cette option bien que pour la majorité des terroirs villageois, les divers droits coutumiers n'ont cessé de co-exister avec le droit positif.

Une rupture avec cette option aux limites nombreuses et diverses, est entamée depuis la crise sociale et politique de 1991. En effet, le pays traverse un courant de changements politiques majeurs depuis la chute du régime parrain de cette politique. La conférence nationale (1991), les états généraux du monde rural (1992) et l'exercice de la décentralisation (de 1995 à nos jours), la politique de désengagement de l'Etat, en sont les faits marquants.

De façon spécifique, la décentralisation (cf lois n°96-050 et n° 93-08 de 16 octobre 1996) couvre un nouveau chantier pour une gestion des ressources naturelles à responsabilités beaucoup plus partagées entre l'Etat et les autres acteurs (collectivités territoriales et privés). Les nouveaux textes forestiers (version 1995 antérieure à la décentralisation) et le code domanial et foncier (mars 2002), sont élaborés dans cette logique.

## Problématique

---

Dépuis l'avenement de la décentralisation (découpage en 1998 et mise en place des organes élus des collectivités territoriales en 1999), le processus du transfert des compétences annoncé par les textes semble bloqué. A ce jour, le transfert effectif touche seulement trois secteurs : la santé, l'éducation et l'hydraulique.

Le transfert de la gestion des domaines de l'espace rural au niveau desquels s'exercent les compétences des collectivités territoriales est toujours à l'étude. Les raisons de l'hésitation de l'Etat sont politiques et techniques. Au plan politique, la volonté gouvernementale semble avoir baissé d'ardeur traduisant la crainte de l'Etat par rapport à la pertinence de cette option pourtant irréversible. Au plan technique, les raisons perceptibles sont entre autres, la mauvaise organisation de l'Etat, la faible lisibilité de la démarche d'opérationnalisation du processus et le manque de moyens humains et financiers.

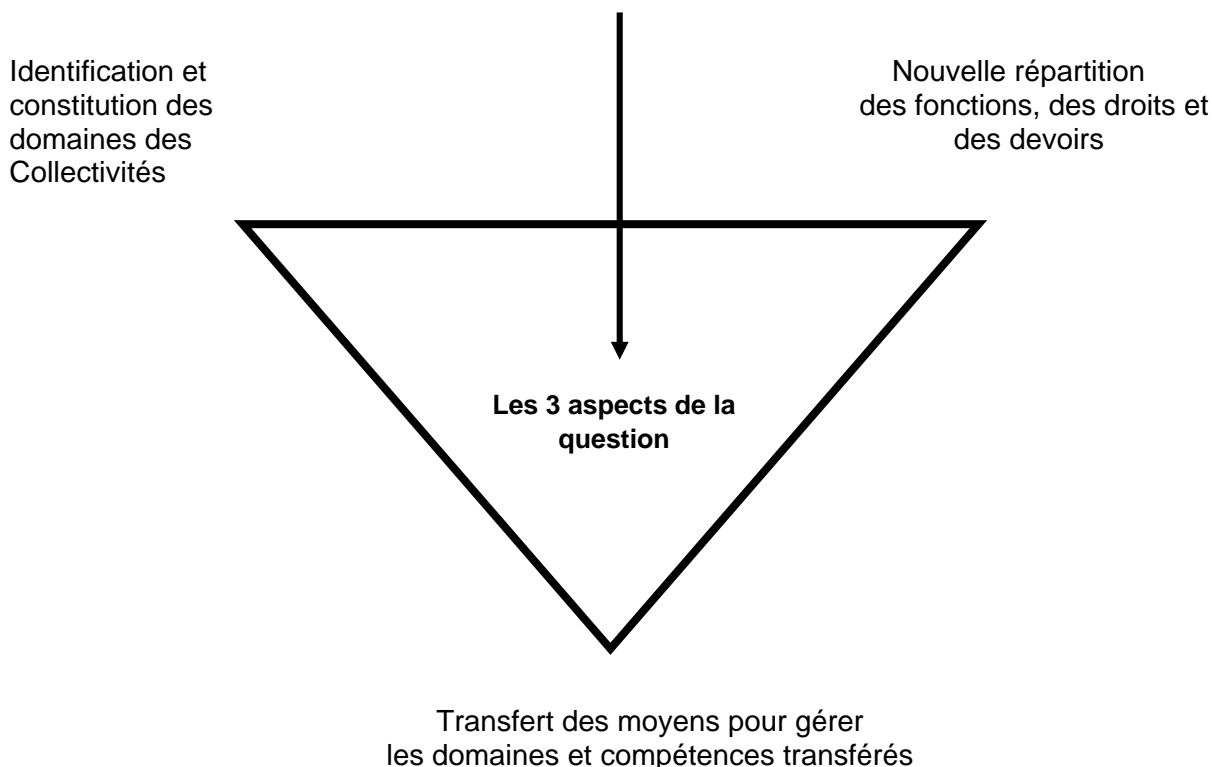
De la promulgation des textes de la décentralisation à ce jour, les collectivités territoriales bénéficiant d'appui rapproché d'ONG, de la CMDT et même de certaines structures étatiques, maîtrisent relativement bien la gestion des ressources de leurs terroirs. Mais de façon générale, en l'absence du transfert, les ressources naturelles sont fortement agressées et continuent d'être exploitées dans un cadre d'accroissement des conflits intra ou inter-communautaires et une balkanisation des pratiques foncières qui revendiquent localement un droit de fait. Pour plusieurs raisons, cette pression va croître dans les années à venir :

- Les ressources naturelles constituent la principale richesse des communes et des communautés villageoises ;
- La pression démographique s'accroît sans que la production agricole n'augmente suffisamment et qu'une meilleure maîtrise des facteurs de production (eau, fertilité des sols) ne vienne diminuer le caractère aléatoire de la production ;
- Le passage d'une économie de subsistance à une économie de marché confère aux ressources naturelles et à la terre, une valeur marchande qui déstabilise les règles coutumières de gestion ;
- La persistance des droits coutumiers, même s'ils ont connu de fortes évolutions, attise une forte rivalité entre de <<nouveaux acteurs>> qui exploitent les ressources sur la base de titres d'exploitation délivrés par l'Etat et les <<autochtones>> qui pensent être les seuls détenteurs de ces droits d'usage.

- Les revendications de propriétés et d'usage sur les ressources et les terres sont fortes et nombreuses.

La problématique du transfert de la GRN peut donc être illustrée par le schéma suivant :

GRN ? Qu'englobe ce terme générique ? → Identification de la nature et le contenu exact de cette « *gestion des ressources naturelles* »



#### Problématique spécifique à l'identification et constitution des domaines :

- Superposition spatiale et temporelle des différents usages et ensemble de ressources, donc des différents domaines
- Existence de domaines supra-communaux pour des usages supra-communaux (pêche, pastoralisme)... La commune n'est pas seule collectivité territoriale : Cercle et Région sont également des niveaux potentiels de transfert pour la gestion de certaines ressources naturelles.
- Absence de définition territoriale des Collectivités
- « Sectorialité » des lois et des approches qui conduit à cette vision de « domaines » et qui se confronte à une vision holistique des communautés sur les ressources du terroir
- Articulation difficile et floue des droits coutumiers et du droit positif, application faible des textes, perte de contrôle de l'Etat, ambiguïtés qui conduisent à un glissement vers une multiplicité de « pratiques foncières », arrangements locaux entre acteurs non institutionnalisés et non durables.
- Situation de pression sur les ressources (augmentation des surfaces cultivées) et d'enjeux de pouvoir (entrée de la valeur marchande dans le foncier rural).

### **Problématique spécifique au transfert des moyens de gérer ses compétences**

- Moyens humains (manque de compétences locales, qui peut et qui va exercer les différents rôles liés à la GRN ? quelle formation ? contenu et forme ? préalable, accompagnement ?)
- Moyens financiers (faiblesse des ressources des collectivités, attrait pour le transfert vu comme une source de finance à travers l'exploitation des RN, absence de mécanisme pour assurer un réinvestissement sur les ressources exploitées - durabilité, faiblesse du système fiscal et, quand il existe, mauvaise application comme dans le cas des marchés ruraux de bois-énergie par exemple)
- Clarification et existence de moyens légaux pour la GRN (de la convention locale aux lois d'orientation) : caractère trop « défensif » des rares cas actuels de CL qui visent l'exclusivité d'un droit d'accès ou d'usage par un groupe dominant; perte d'ouverture des lois d'orientation par prise de décret d'application et de mesures réglementaires depuis Bamako, sans adaptation régionale ; absence de niveau intermédiaire (convention ou lois régionales, locales...)

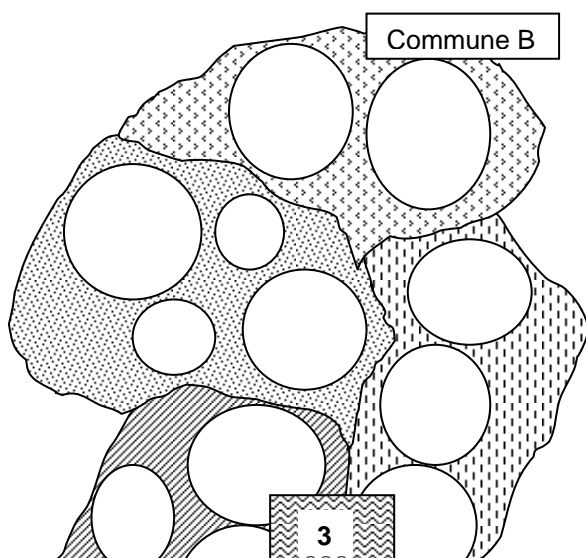
### **Problématique spécifique à la nouvelle répartition des fonctions, des droits et devoirs**

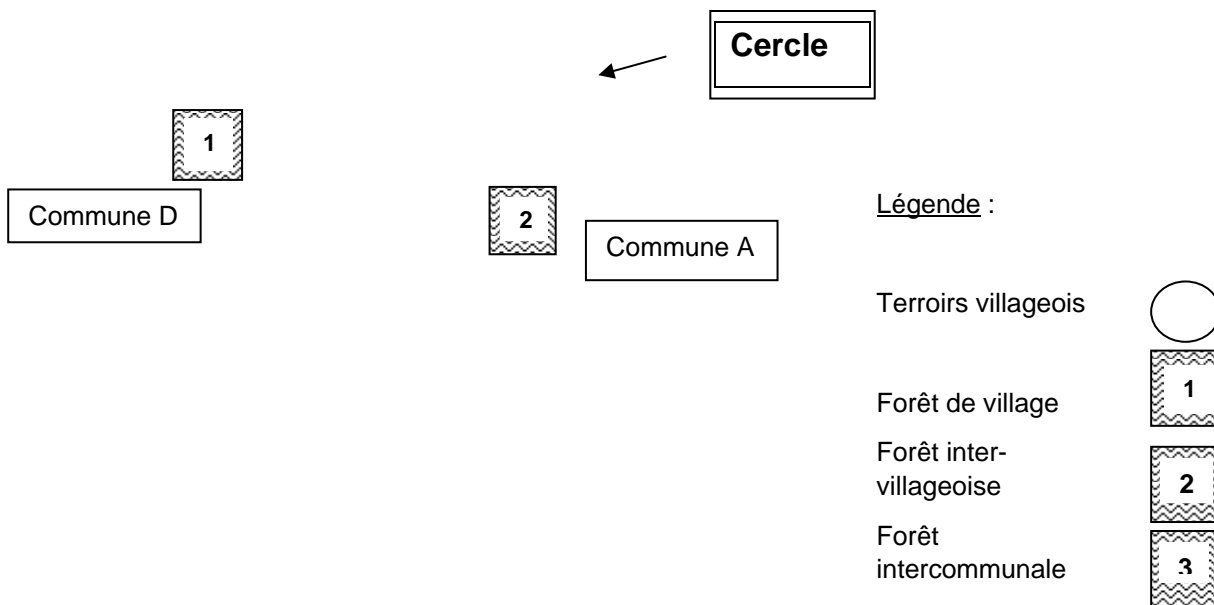
- Réticence du service public (perte de pouvoir, de ressources)
- Enjeux de pouvoirs (agro-pasteurs et agro-éleveurs, intra-communautaire, ...)
- Formation (maîtrise des textes, de leur esprit)
- Adaptation du 3ème pouvoir : la justice, « indépendante », ne reconnaît pas toujours les situations de transition liées au transfert progressif des ressources (cas des Conventions locales par exemple).

### **Illustration de quelques situations de transfert de GRN**

*Les communes A,B,C,D sont constituées de terroirs villageois et de zones interstitielles non affectées à une communauté spécifique (ces zones ont d'ailleurs disparues dans les régions agricoles à forte densité démographique comme le cas de Koutiala). Un terroir villageois n'est pas une entité reconnue du droit positif mais une combinaison entre l'histoire d'une communauté, l'espace qu'elle occupe et les communautés voisines. La limite de ces terroirs est souvent connue de façon coutumière mais également sujette à bien des conflits notamment en situation de forte pression démographique. De plus, la notion de terroir n'est pas cohérente dans le cas des communautés nomades (pasteurs, pêcheurs) qui doivent donc « négocier » l'accès aux ressources dont elles dépendent (pâturage, eau) auprès des populations sédentaires, d'où une autre source potentielle de conflits et de difficultés quant au transfert des compétences en matière de GRN.*

*Les forêts sont constituées dans la majeure partie du pays d'espaces à vocation agro-sylvo-pastorale (réserve de terres agricoles, forêt multifonctionnelle, pâturage). Elles sont situées le plus souvent dans les limites des terroirs ou dans les espaces interstitielles et sont considérées d'utilisation commune.*





Dans le schéma, trois situations sont exposées avec un ordre croissant de difficultés quant au transfert du domaine concerné à la commune.

**Cas simple :** Une forêt villageoise (dans un terroir « reconnu ») avec transfert « simple » à la commune et délégation de gestion de la commune à une association constituée des exploitants et usagers.

**Cas intermédiaire :** Une forêt sur deux terroirs (zone de litige potentiel ou avéré) avec nécessité d'un rôle d'arbitrage de la commune entre une ou plusieurs communautés.

**Cas « difficile » :** Une forêt sur plusieurs communes (sans toutefois une ampleur justifiant son rattachement au niveau local) avec le flou actuel de la dimension intercommunale. Selon cet angle de vue, le transfert de compétences s'avère extrêmement complexe, coûteux et long.

Au regard de cette réalité globale et complexe, un noyau d'institutions et de projets s'est progressivement constitué à partir de 2002, autour de la Délégation d'Intercoopération pour le Sahel (D-IC Sahel) - CEK, SOS-Sahel UK, IIED, SNV, PACT-GTZ, etc - pour accompagner le Ministère de l'Environnement en charge de la question dans les efforts qu'il mène pour relever le défi. Cet accompagnement se traduira par la mise à disposition de ressources diverses (expériences pratiques vécues, ressources humaines et matérielles, et finances).

## Mise en œuvre

La Délégation d'Intercoopération (le Délégué et le chargé de programme en gouvernance locale et GRN) a rencontré le ministre de l'environnement et son cabinet pour échanger sur la question. Il faut rappeler que le Secrétaire Général était d'ailleurs en contact avec la D-IC sur cette question quand il était encore conseiller technique au ministère du Développement Rural. Le Ministre, après avoir fait un large tour d'horizon des enjeux politiques, sociaux et techniques de la problématique, a vivement salué l'initiative et engagé son cabinet à l'approfondir avec la D-IC Sahel et ses partenaires.

Partant de cet engouement, une première rencontre a été organisée au siège d'Intercoopération le 4 décembre 2002 entre un groupe de personnes-institutions ressource (SNV, PACT-GTZ, IIED, CEK, et D-IC Sahel) et le Département de l'Environnement représenté par le secrétaire général accompagné d'un conseiller technique. L'objectif de cette séance était avant tout de recueillir un engagement moral des présents pour soutenir cette initiative et s'engager dans sa mise en œuvre. Il s'agissait également de voir comment amorcer le processus à partir d'une vision critique de la première proposition.

La réflexion sur le transfert de la gestion des ressources naturelles a porté sur trois dimensions de la question : identification et constitution des domaines des collectivités territoriales, la répartition des fonctions, des droits et des devoirs, le transfert des moyens pour gérer les domaines et compétences transférés.

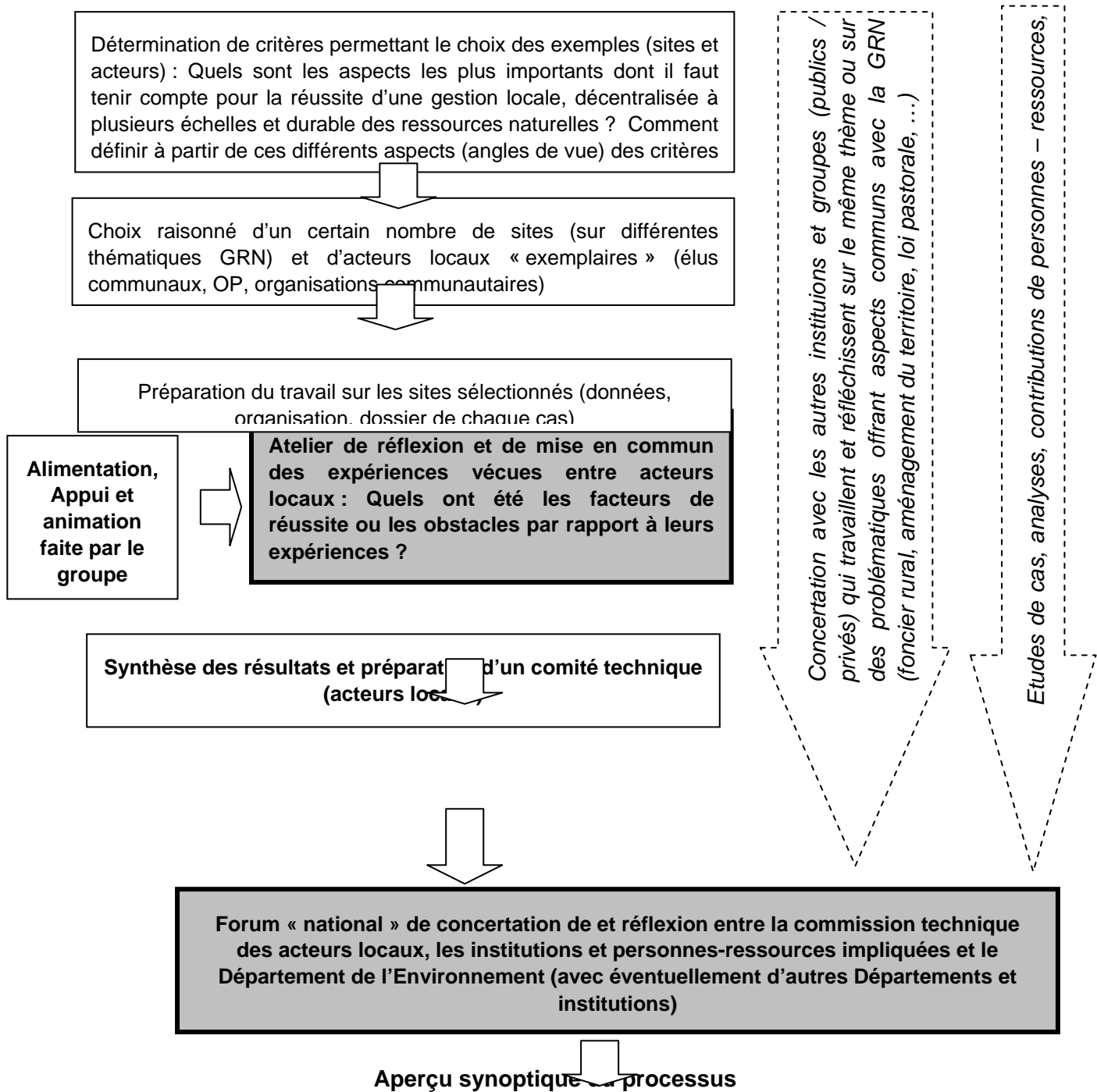
Des débats, on retient essentiellement ce qui suit :

- Le ME, par l'intermédiaire de son Secrétaire Général, a renouvelé son attachement à l'initiative, vu la pression exercée sur lui par les Autorités et les groupes de pression (Association des Municipalités du Mali par exemple) ;
- Sous réserve d'une clarification commune du processus, l'engagement des personnes et institutions ressource autour de l'initiative a été confirmé.
- Certains concepts ont besoin d'être précisés et partagés entre les membres de ce groupe de travail informel. Par exemple, il est essentiel de bien faire la différence entre transfert de propriétés et reconnaissance légale de droits d'usage ou d'usufruits...etc. ;
- La réflexion se poursuit pour dégager les conditions optimales qui permettent une gestion durable des ressources naturelles, le transfert de compétences aux CT n'étant qu'une solution parmi d'autres. Autrement dit, la communalisation de la gestion des ressources naturelles n'est pas forcément l'échelle appropriée pour une bonne gestion des ressources naturelles.

L'approche conceptuelle soumise au ministère par IC Sahel et ses partenaires comporte trois étapes distinctes :

- La sélection d'une dizaine d'actions pertinentes en matière de gestion décentralisée des ressources naturelles sur l'étendue du territoire national ;
- L'organisation d'un atelier préparatoire réunissant l'ensemble de ces acteurs locaux et les institutions d'appui concernées pour mettre en commun les expériences et en tirer les principaux enseignements ;
- L'organisation d'un forum national qui fournira l'occasion d'un dialogue et d'une écoute particulière entre les institutions nationales impliquées dans la dynamique des transferts de compétences en GRN et les acteurs locaux. Le rôle des ONG d'appui et des projets sera de faciliter ces échanges et d'offrir une intermédiation constructive. Ce Forum pourra être également alimenté par la présentation d'un certain nombre d'études de cas déjà faites ou en cours.

Il reste entendu que le forum national n'est qu'une étape dans un processus qui sera long. Il pourra toutefois permettre l'officialisation et assurer un suivi critique des situations expérimentales en cours ou à développer. Les réflexions et ateliers doivent être également suivis ou accompagnés de mesures concrètes, de tests en milieu réel.



### Aperçu synoptique du processus

Résolutions, champs d'expérimentation et conception d'un processus plus large sur l'ensemble du territoire

Le groupe restreint mis en place a pour objectif de favoriser l'adoption de pratiques innovantes et d'avantage les termes de référence (définition des étapes, modalités de mise en œuvre, etc.) pour les institutions volontaires engagées. Ce groupe a dégagé les critères de choix des expériences de gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali. Ces critères sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n1 : Critères de choix des expériences

Critère : n° et intitulé	Contenu synthétique
1. Représentativité	Expérience représentative d'une problématique spécifique, expérience "parlante" et "pédagogique" pouvant servir de leçon pour d'autres expériences.
2. Jeu des acteurs	Expérience mettant en jeu une compétition entre différents usages

	et représentant un risque de conflits, prévenus, réglés ou non.
<b>3. Explicitation du vécu</b>	Expérience bien documentée et présence d'acteurs permettant sa description, son analyse et sa mise en valeur.
<b>4. Relation ville – campagne</b>	Expérience au sein du milieu rural ou s'inscrivant dans une relation d'échanges, de tension, d'enjeux entre milieu urbain et rural.
<b>5. Echelle géographique, aspects institutionnels et durabilité</b>	Evaluation/jugement du caractère "local", "décentralisé" et « durable » de chacun des cas de gestion des RN présentés.

Au regard de ces critères, un questionnaire d'identification et de caractérisation des expériences a été élaboré et envoyé aux différents partenaires susceptibles de détenir des cas intéressants pour alimenter l'atelier des acteurs locaux.

## Résultats atteints

---

Vu l'importance et la complexité du problème, le noyau de personnes et institutions volontaires perçoit la gestion de l'approche décrite plus haut comme capitale. Le succès de l'accompagnement réside dans la rigueur dans la sélection des expériences et dans la préparation de l'atelier des acteurs locaux. C'est la base d'un transfert ascendant prenant en compte les aspirations et limites réelles des collectivités territoriales. Le partenariat avec le ministère de l'environnement a donc souffert de la divergence du fait du caractère très pressant de son approche. En effet, il faut noter qu'entre juillet Août 2003, le ministère pour des raisons plutôt politiques a organisé non seulement la conférence nationale des Eaux et Forêts mais aussi le forum national sur les transferts en GRN, ne donnant aucune chance aux acteurs de s'organiser, voir même de s'assurer une bonne représentation.

Après un léger arrêt imputable aux vacances statutaires des organismes (juillet-Août), les travaux de préparation de l'atelier des acteurs locaux sont relancés. A ce jour, dix cas de gestion décentralisée des ressources naturelles d'une richesse variée sont envoyés à la D-IC Sahel par les partenaires des 6 régions sur 8 du Mali (Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti et Gao). Ils sont à l'étude. Le dit atelier est prévu pour Janvier 2004. Une médiatisation à la hauteur de l'événement devrait forcer le regard et l'attention voir l'admiration du gouvernement.

## Enseignements et perspectives

---

Au Mali, le transfert de compétences en GRN rencontre des blocages surtout politiques. Les doutes (sans fondements) sur les capacités des acteurs locaux d'accueillir les compétences annoncées semblent l'emporter sur l'esprit des textes législatifs.

Le travail en groupe (noyau des organismes) est relativement lent, mais naturellement fonction des réalités de chaque projet et organisme maître d'œuvre. De l'analyse des débats et résolutions du forum national, il ressort que les collectivités territoriales sont peu ou mal associées à la construction du processus de transferts. Les documents de travail en groupe ont été ceux conçus par la Direction Nationale de la Conservation de la Nature. La réflexion sur le transfert de compétences en GRN a été superficiellement abordée.

Actifs dans le processus de gestion décentralisée des ressources naturelles à travers leurs projets et programmes respectifs, les partenaires du noyau des organismes volontaires s'engagent à approfondir la question. L'atelier des acteurs se prépare activement et va être tenu en début 2004. Il vise à renforcer la compréhension des CT et à consolider un front de négociation avec les décideurs politiques. Il est aussi

clair que les aspects relatifs aux stratégies de renforcement de s capacités locales et leur mise en œuvre vont être largement traités.

## Changement d'échelle et aspects politiques

---

La question des transferts de compétences en GRN est traitée à l'échelle nationale. Il convient toutefois de la préparer au niveau régional voir au niveau cercle et commune. C'est à l'échelle inférieure que les arguments stratégiques de négociation se préparent au mieux.

Pour ce faire, l'engagement des collectivités territoriales doit être total pour relever le défi, et traduire le slogan des transferts de compétences en GRN avec l'appui des partenaires techniques.

*Auteur : Zazé Norbert DEMBELE*

*Saisie le : 05/11/2003*

### POUR ALLER PLUS LOIN

#### Contact

Intercooperation, Délégation pour le Sahel, Korofina Sud, Rue 96 Porte 747, BP 2336 Bamako, Mali, tel : 223 224 44 60, fax : 223 224 61 19, email : [icsahel@icsahel.org](mailto:icsahel@icsahel.org), site web : [www.dicsahel.org](http://www.dicsahel.org)

Programme Jèkasy, Coopération suisse – Intercooperation, BP 215, Sikasso, Mali, tel : 00 223 262 03 64, fax : 00 223 262 02 47, email : [jekasy@icsahel.org](mailto:jekasy@icsahel.org)

#### Références bibliographiques

- Collectif, rapport bilan de la phase transitoire, Programme Gestion Durable des Ressources Naturelles dans la Région de Sikasso (GDRN), Bamako, 2001, 35p
- Collectif, Rapport annuel 2002, Programme Jèkasy, Intercooperation, Sikasso, 2003
- F. Picard, diverses notes au dossier et comptes-rendus de réunion, Bamako, Intercooperation, 2002 – 2003