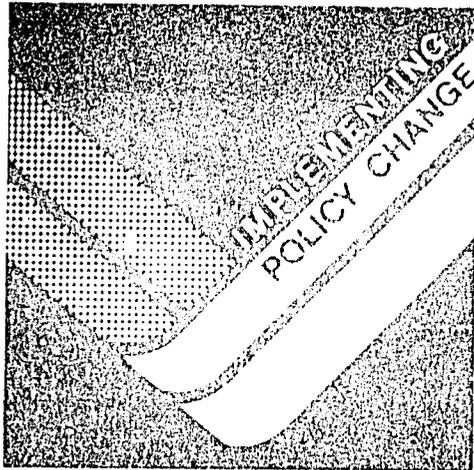

RÉFORME DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE AU MALI: ANALYSE DES PROBLÈMES DE MISE EN OEUVRE

Septembre 1993

Presented to:
AID/AER/ARTS/FARA



Contractor Team:

Management Systems International
(lead contractor)

Abt Associates Inc.

Development Alternatives, Inc.

United States Agency for International Development
Bureau for Research and Development
Project #936-5451

**Réforme de la politique forestière au Mali:
analyse des problèmes de mise en oeuvre**

Derick W. Brinkerhoff
et
James D. Gage

Septembre 1993

Projet de mise en oeuvre de réformes politiques

Remerciements

Cette étude est un élément de la prise de participation au Projet de mise en oeuvre de réformes politiques (Implementing Policy Change: IPC) de l'AID/RD/EID par le Projet analyse de politiques, recherche et appui technique (Policy Analysis, Research and Technical Support: PARTS) de l'AID/AFR/ARTS/FARA. L'étude a été réalisée par une équipe de quatre personnes: James Gage, Centre pour la gestion du développement international (International Development Management Center: IDMC), Université du Maryland* (chargé de la gestion des tâches); Derick Brinkerhoff, IDMC (coordinateur de recherche, IPC); David Miller, Centre sur les régimes fonciers (Land Tenure Center: LTC) (consultant); et Gwen Thomas, IDMC (assistante de recherche, IPC). Aux Etats-Unis, l'équipe tient à reconnaître l'aide et le soutien fournis par Tony Pryor, AID/AFR/ARTS/FARA; Jeanne North et Pat Isman, AID/RD/EID; et John Bruce, Kent Elbow et Rebecca McLain, LTC, Université du Wisconsin. Au Sahel, nous voulons remercier les personnes suivantes de tous les efforts qu'elles ont bien voulu faire pour notre compte: Wayne McDonald et Abdoulaye Dagmaïssa, USAID/Bamako, et Steve Reid, CILSS/Ouagadougou. Finalement, nous tenons à remercier vivement les responsables du service forestier malien et toutes les autres personnes qui ont accepté de partager avec nous leur expérience, leur point de vue et les documents à leur disposition.

* Depuis l'exécution de l'étude, l'Université du Maryland a dissous l'IDMC. Derick Brinkerhoff s'est affilié à Abt Associates, où il occupe toujours le poste de coordinateur de recherche de l'IPC.

Table des matières

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
A. Portée et méthodologie de l'étude	1
B. Définition de politique et de mise en oeuvre	2
C. Un modèle de mise en oeuvre de la politique	3
II. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIERE AU MALI	5
A. Code forestier du Mali	5
B. Mise en oeuvre de la politique forestière par l'Etat	7
C. Réexamen du rôle de l'Etat: gestion des ressources naturelles au niveau local	12
D. Réformes de politique forestière récentes et prévues	15
III. ANALYSE DE L'EXPERIENCE MALIENNE RELATIVE A LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIERE	28
A. Précision et cohérence des objectifs	28
B. Incorporation de connaissances suffisantes en matière de cause et effet	29
C. Structures et procédures de mise en oeuvre appropriées	30
D. Capacité de gestion et engagement	31
E. Appui des groupes intéressés et cadre juridique	33
F. Stabilité socioéconomique et politique	34
IV. CHANCES DE SUCCES EN ASSURANT LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME FORESTIERE	35
BIBLIOGRAPHIE	42
ANNEXE A: Contexte politique et économique du Mali: aperçu des événements récents	
ANNEXE B: Personnes contactées	

Réforme de la politique forestière au Mali: analyse des problèmes de mise en oeuvre

I. INTRODUCTION

Cette étude fait partie d'une enquête de grande envergure portant sur les questions organisationnelles et de gestion liées à l'application de la politique de gestion des ressources naturelles (GRN) en Afrique. Sa perspective particulière relative à toutes ces questions découle d'une étude antérieure, qui s'est basée sur les rapports de l'AID et la documentation disponible en matière de GRN (Brinkerhoff, Gage et Yeager, 1992). La présente étude est l'une de plusieurs analyses au niveau du terrain qui cherchent à vérifier et à raffiner les résultats et les conclusions de l'étude essentiellement académique de 1992. Le fil commun qui relie toutes ces études au niveau du terrain est leur cadre analytique qui consiste à examiner les politiques de GRN en Afrique en fonction d'un ensemble de conditions favorisant l'application des politiques.

Cette étude examine donc la politique forestière au Mali, l'un des pays du Sahel qui sont actuellement en train de réviser leur code forestier, code qui, jusqu'à présent, repose en bonne partie sur la législation de l'époque coloniale. Ces révisions attachent une grande importance à la cogestion communautaire des ressources forestières. Plusieurs pays se servent des organisations non gouvernementales (ONG) pour créer de nouveaux types de lien central-local dans le domaine de la GRN. L'analyse que nous présentons ci-dessous examine l'histoire et l'expérience maliennes relatives à la réorientation de son service forestier national en faveur des structures et des stratégies de cogestion des ressources naturelles se basant sur la participation active des communautés locales. L'étude met en relief l'importance d'une perspective de gestion stratégique pour concevoir et gérer un cadre d'intervention qui favorise cette nouvelle méthode d'approche à la politique forestière.

A. Portée et méthodologie de l'étude

L'objet de l'étude consiste à analyser les aspects de gestion de la réforme de la politique forestière au Mali et à identifier les contraintes s'opposant à l'application efficace de la réforme, ainsi que les incidences au niveau du terrain. L'étude examine la mesure dans laquelle l'expérience malienne relative à l'application de la politique forestière remplit six conditions spécifiques associées au succès des efforts de réforme. L'analyse examine également les démarches prises au Mali pour s'attaquer aux tâches et interventions suivantes touchant le secteur forestier: 1) définir les résultats escomptés de la politique forestière, 2) préciser et gérer les mesures appropriées pour atteindre les objectifs de la politique, 3) structurer les interventions et les responsabilités de manière à assurer que les groupes cibles se conforment à la politique, et 4) obtenir les ressources et l'appui nécessaires. L'étude évalue les chances de réussir la réforme forestière au moyen des efforts déjà en cours au Mali et discute les stratégies de gestion et les interventions possibles qui pourraient augmenter les chances de mettre en oeuvre une nouvelle politique forestière.

L'étude a utilisé une méthodologie de reconnaissance rapide qui a compris des entrevues, des visites sur le terrain et une revue de la documentation disponible. Pour entamer le rassemblement des données sur le terrain, le Dr Derick Brinkerhoff et M. James Gage ont assisté à une conférence régionale sur la réforme des codes forestiers qui a eu lieu à Bobo-Dioulasso, au Burkina Faso, du 18 au 21 janvier 1993 sous les auspices du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), du Centre sur les régimes fonciers (Land Tenure Center: LTC) de l'Université du Wisconsin et du Programme de foresterie tropicale du Département d'agriculture des Etats-Unis (ainsi que de plusieurs missions de l'USAID ayant contribué des fonds pour la participation du pays hôte). A cet atelier l'équipe IPC a pris des contacts initiaux avec les responsables du service forestier malien et a planifié une visite sur le terrain au Mali. Les activités dans le pays ont eu lieu du 24 janvier au 4 février 1993. A Bamako, le Dr David Miller, consultant local fourni au Projet IPC par le Centre LTC, s'est affilié à l'équipe. Au cours de cette période, l'équipe a conduit des entrevues avec les responsables du gouvernement malien, le personnel et les contractants de l'USAID, le Corps de la paix, les ONG, les politiciens maliens, les représentants et les assistants techniques d'autres bailleurs de fonds et les utilisateurs de ressources naturelles (voir l'Annexe B pour la liste des personnes contactées). A l'extérieur de Bamako, l'équipe a visité les bureaux des Eaux et forêts à Kati et à Sikasso.

Avant de quitter le Mali, l'équipe a communiqué ses conclusions préliminaires aux hauts responsables du service forestier malien au niveau de la Direction nationale des eaux et forêts (DNEF) lors d'une réunion sous forme de présentation et de discussion. Des présentations similaires ont été organisées à l'intention de l'USAID/Bamako, du Club du Sahel/Paris et de l'AID/Washington. L'étude de cas a été rédigée à la suite de ces réunions. Une version préliminaire a été envoyée à l'AID/ARTS/FARA, à l'AID/RD/EID, à l'USAID/Bamako et à la DNEF pour observations puis la version finale a été préparée après avoir reçu les réponses.

B. Définition de politique et de mise en oeuvre

L'étude utilise les définitions plus générales de politique et de mise en oeuvre de la GRN qui ont guidé la revue de la documentation (Brinkerhoff, Gage et Yeager, 1992). Nous définissons la politique publique comme étant les décisions prises par le gouvernement d'utiliser ses ressources pour intervenir en vue de modifier dans le sens voulu le comportement du public ou d'une partie du public. De telles décisions sont officiellement codées dans les lois, les statuts, les arrêtés exécutifs, etc. Dans le cas du Mali, c'est le code forestier à proprement parler qui constitue la base juridique de la politique forestière.

La mise en oeuvre de la politique est définie comme étant le processus entier qui commence par l'adoption des lois, qui inclut les décisions prises par les organismes d'exécution, ainsi que les résultats de ces décisions, et qui se termine au point où les groupes cibles se conforment aux objectifs de la politique. La mise en oeuvre de la politique couvre donc l'opérationnalisation des recommandations politiques en des objectifs et des interventions qui précisent les agents, les procédures, les capacités et les comportements requis pour produire les résultats attendus à divers niveaux (national, régional, local). On met l'accent sur

l'analyse des différents facteurs qui conditionnent la réalisation des objectifs politiques ainsi définis à toutes les étapes du processus.

C. Un modèle de mise en oeuvre de la politique

En ce qui concerne la mise en oeuvre de la politique, le cadre analytique de l'étude emploie un modèle qui évalue les résultats obtenus en fonction de trois catégories de variable: le problème que la politique est destinée à résoudre, la manière dont la mise en oeuvre est structurée et gérée et, enfin, le contexte sociopolitique et économique dans lequel se poursuit la mise en oeuvre (Mazmanian et Sabatier, 1989: 18-48). Ces variables se reflètent dans six conditions qui, d'après les recherches empiriques, sont associées au succès de la mise en oeuvre:

1. La politique et la ou les lois connexes contiennent des objectifs clairs et cohérents ou des critères pour résoudre les conflits éventuels entre les objectifs.
2. La politique identifie correctement les principaux facteurs et liens engendrant et influençant les résultats de la politique, y compris la définition des groupes cibles et des incitations.
3. La mise en oeuvre de la politique est structurée de manière à maximiser la probabilité que les agents d'exécution et les groupes cibles s'y conforment. Il s'agit, entre autres, des éléments suivants:
 - attribution de la responsabilité de mise en oeuvre à une agence capable et bien disposée,
 - structures d'exécution intégrées, avec un minimum de points de veto et des incitations suffisantes pour se conformer,
 - règles de décision solidaires (par exemple, autorité et procédures appropriées),
 - ressources financières suffisantes,
 - accès aux partisans/participation des partisans.
4. Les hauts responsables possèdent une expertise en matière de gestion stratégique et des talents politiques considérables et sont engagés aux objectifs de la politique.
5. La politique reçoit un appui régulier de la part des groupes intéressés et le cadre juridique est favorable ou tout au moins neutre.
6. Les conditions socioéconomiques et politiques demeurent suffisamment favorables ou stables pour que la politique ne soit pas ébranlée par des changements de priorités, des conflits et/ou des changements radicaux au niveau des ressources disponibles pour la mise en oeuvre.

Dans la réalité, aucune politique ne jouit d'une situation où toutes les six conditions sont remplies à cent pour cent, d'autant plus à court terme. La mise en oeuvre d'une politique se situe toujours dans un contexte suboptimal où la tâche primaire consiste à augmenter la mesure dans laquelle les conditions seront satisfaites tout en acceptant que le succès restera partiel et intangible. Lorsque les résultats escomptés ne sont pas obtenus, on a souvent tendance à imputer le problème au texte de la loi et à se demander comment on peut la modifier. En conséquence, les réformes politiques visent souvent la modification de la législation.

Une telle modification peut en effet s'avérer nécessaire mais ne sera presque jamais suffisante d'elle-même. La recherche sur la mise en oeuvre des politiques a démontré que l'efficacité et l'impact final des mesures de réforme dépendent infailliblement de la présence des conditions et des capacités appropriées pour gérer le processus de mise en oeuvre. Pourtant, les débats sur les réformes ont tendance à accentuer leur contenu technique plutôt que les moyens de les mettre en place et de les appliquer. Le cadre analytique de la présente étude sert à incorporer les problèmes de mise en oeuvre dans le débat malien sur la réforme de son code forestier.

II. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIERE AU MALI

L'économie des pays de la région sahélienne de l'Afrique dépend dans une large mesure de leur base de ressources naturelles; néanmoins, la consommation de ces ressources se poursuit aujourd'hui à un rythme de moins en moins soutenable (Taylor et Soumare, 1986). Le Sahel subit une dégradation environnementale de plus en plus sévère, qui ne fait que réduire encore la capacité de ses ressources naturelles de résister à l'intensification de la pression démographique et du développement socioéconomique. Les forêts de la région, y compris celles du Mali, ont subi une pression particulièrement aiguë en vue de remplir d'importants besoins économiques et de production (Bertrand, 1985). Au Mali, 93 pour cent de la consommation énergétique nationale proviennent du bois et du charbon de bois (MDRE, 1992d; MRNE et Coopération suisse, 1987). Les Maliens comptent sur les arbres non seulement comme combustible mais aussi pour d'autres utilisations clés. Le bois est un matériau de construction important; les branches d'arbre constituent une source d'aliments pour les animaux (fourrage) en saison sèche; les arbres protègent et enrichissent les sols et servent de brise-vent pour abriter les cultures. Enfin, les produits secondaires de la forêt sont un élément important de l'économie locale et pareillement de l'économie d'exportation: par exemple, karité, gomme arabique, fruits, teintures.

Les efforts déployés par le Mali pour gérer ses ressources forestières se poursuivent dans un cadre politique qui investit l'Etat de l'autorité et du pouvoir sur ces ressources et qui attribue la responsabilité d'exécution principale à une agence gouvernementale: Eaux et forêts. Cette partie de l'étude décrit l'expérience malienne relative à la mise en oeuvre de la politique forestière.

A. Code forestier du Mali

Les origines de la politique forestière actuelle du Mali découlent du cadre juridique et administratif institué pendant la période de la colonisation française du Sahel. Ce cadre a établi plusieurs principes qui ont guidé la politique forestière et sa mise en oeuvre depuis le tournant du siècle (voir Wunsch, 1990). Il s'agit avant tout des principes suivants: la primauté de l'Etat centralisé comme source légitime d'autorité sur toutes les ressources naturelles; la notion que toutes les terres inoccupées ("terres vacantes et sans maître") appartiennent à l'Etat; et le principe selon lequel la mise en valeur établit la base juridique de la possession des terres (McLain, 1992b). Ces trois principes sont incorporés dans les dispositions du décret forestier de 1935 promulgué par l'administration coloniale française.

1. Héritage législatif colonial

Pour le territoire de l'Afrique occidentale et équatoriale française, la loi du 4 juillet 1935 a défini l'autorité de l'administration coloniale: a) de protéger les forêts contre la surexploitation en réglementant l'extraction des produits forestiers tels que le bois de feu, le charbon de bois et le bois de construction; et b) de protéger et de remettre en état les zones forestières dégradées (Elbow et Rohegude, 1990). La loi a distingué entre les zones

forestières et non forestières, a créé une distinction dans la catégorie des zones forestières entre les forêts classées et protégées, a imposé des restrictions sur l'accès aux ressources naturelles et sur leur utilisation selon la catégorie de forêt et a établi un système de permis et d'amendes pour assurer la mise en vigueur des restrictions. En plus, la loi a stipulé la création d'un service forestier chargé de l'application de la loi et a précisé les pouvoirs policiers nécessaires pour mettre en vigueur les règles et les interdictions énumérées dans le décret.

2. Législation forestière de 1968 et de 1986

La loi originale de 1935 a été modifiée à deux reprises. Cependant, la loi de 1968 n°68-8/AN-RM et celle de 1986 n°86-42/AN-RM n'ont apporté que des changements mineurs. La législation actuelle régissant la gestion et l'exploitation des forêts du Mali est la loi de 1986, signée au 24 mars 1986 par le président Moussa Traoré¹. Une loi connexe (86-66/AN-RM), le "code de feu", adoptée au 26 juillet 1986, interdit tous les feux de brousse (voir aussi Compaoré, 1992).

Conformément au rôle central consenti à l'Etat, la loi stipule que les agents du service forestier et les autres responsables administratifs désignés ("gouverneurs, commandants de cercle, chefs d'arrondissement") commandent la définition, l'utilisation et l'exploitation du domaine forestier de l'Etat (divisé en "domaine forestier classé" et "domaine forestier protégé").² Cependant, la définition de ces catégories est assez vague, de même que la définition de base d'une forêt: "une association d'arbres biologiquement interdépendants ... qui exercent une influence sur un territoire plus ou moins étendu" (Article 1).

Le code attribue aux agents des Eaux et forêts des pouvoirs policiers généraux mais plutôt mal définis (Article 54). Les Articles 53 et 72 citent l'exécution des fonctions de la police par les responsables administratifs et agents forestiers assermentés sans pour autant préciser clairement leur rôle respectif. Selon l'Article 72, les responsables administratifs sont chargés d'appliquer le code forestier en l'absence d'un agent forestier. Les agents du service forestier peuvent accéder à une maison, à une scierie, à un chantier, etc., afin de vérifier que toutes les dispositions du code sont respectées.

Le code cite la participation locale à deux reprises: dans le processus de classement d'une forêt, on est censé consulter le chef de village et un conseiller intéressé; en plus, le chef de village joue un rôle limité dans l'identification (mais non dans le jugement) des infractions au code forestier (Article 56). Mais le code met l'accent principal sur l'énumération des droits et des responsabilités de l'Etat plutôt que sur les droits collectifs et/ou individuels du public.

Le mécanisme précisé dans le code forestier pour assurer la mise en vigueur de ses dispositions repose sur un système de permis et d'amendes. L'exploitation personnelle ou commerciale des produits de la forêt exige un permis. Les permis ne sont octroyés qu'aux individus correctement inscrits avant d'exploiter ces produits (Article 43). Les permis à titre personnel sont gratuits; le service forestier exige un paiement pour les permis commerciaux. Les permis précisent la zone, les dates, les types et les quantités d'arbre à récolter, ainsi que

les méthodes d'exploitation autorisées (Article 44). Les Articles 65 à 71 décrivent les sanctions et les amendes imposées en cas d'infraction au code forestier. Par rapport aux revenus moyens au Mali (PNB par habitant: 230 dollars), les amendes sont inabordables. Ces amendes élevées ont été instituées en 1986 afin de décourager les activités écologiquement destructrices, suivant la théorie selon laquelle les utilisateurs des ressources locales modifieraient leur comportement afin d'éviter les amendes excessivement élevées.³

B. Mise en oeuvre de la politique forestière par l'Etat

Conformément à l'orientation étatiste du code forestier, l'autorité de la mise en oeuvre de la politique forestière est attribuée à une agence gouvernementale. Un examen de la fondation du service forestier malien montre que les germes des problèmes de mise en oeuvre rencontrés plus tard ont été semés très tôt.

1. Origines du service forestier

Le service forestier a été créé aux termes de la législation de 1935 comme agence chargée de la mise en vigueur des dispositions de la loi forestière. Pendant les premières années, l'objectif opérationnel principal du service a consisté à gérer les forêts le long du chemin de fer Dakar-Niger et du fleuve Niger afin de fournir le bois de feu nécessaire aux locomotives à vapeur du chemin de fer et aux bateaux à vapeur de la compagnie de transport fluvial (Messageries africaines). Le service a été dirigé par un petit groupe de colons expatriés, avec des agents forestiers recrutés du service militaire et de la police et placés sous l'autorité du commandant de préfecture (cercle). Rattaché à l'origine au service agricole, le service forestier a fonctionné comme agence autonome de 1938 à 1966, date à laquelle il a de nouveau été soumis à l'autorité du ministère de l'agriculture.

A cette époque, la structure d'unités administratives au niveau des régions, des cercles et des arrondissements a été créée et les agents forestiers n'ont plus été sous la supervision directe du commandant de cercle. En 1972, le gouvernement a créé la Direction nationale des eaux et forêts (DNEF), établissant ainsi une structure organisationnelle qui existe toujours à présent, vingt-et-un ans plus tard, malgré quelques changements internes mineurs.

Le code forestier de 1935 a défini la mission des Eaux et forêts comme étant axée sur trois types de protection des ressources naturelles. Les modifications apportées à la législation originale en 1968 et en 1986 sont entrées dans plus de détails mais n'ont pas changé la mission de protection tripartite. Les trois types sont les suivants:

- a. Protection des espaces. La mission prééminente des Eaux et forêts est de protéger le domaine forestier, dont le cadre légal attribue à l'Etat l'autorité de définir les droits et les responsabilités sur toutes les terres non enregistrées. C'est cette mission qui donne au service forestier son mandat général de réglementer l'accès et l'utilisation presque partout. Le principe de domaine forestier ne fait pas de distinction entre les zones où les règles des Eaux et forêts s'appliquent ou ne s'appliquent pas mais sert

plutôt à établir la notion que tous les espaces à l'intérieur du domaine sont soumis à des mesures réglementaires plus ou moins restrictives selon leur classement.

b. Risque d'incendie. Renfermée dans le mandat général de protection des espaces se trouve une mission spécifique des Eaux et forêts qui consiste à protéger les zones forestières contre la destruction causée par les incendies (voir Compaoré, 1992). Cette mission repose sur la législation appelée "code de feu". Le rôle principal du service forestier dans ce domaine consiste à assurer la mise en vigueur d'un système d'amendes en cas de feu non autorisé. Ce type de protection a assumé une importance particulière lors de l'adoption de la loi de 1986 qui interdit tous les feux de brousse.

c. Surexploitation. Le système de permis, d'infractions et d'amendes des Eaux et forêts sert à opérationnaliser la mission consistant à protéger les ressources forestières contre la surexploitation. Cette fonction s'attaque directement à la question de protection des ressources par le biais des permis de coupe et de taille d'arbres, qui précisent la zone, les dates, les espèces, les quantités de ressources forestières qui peuvent être récoltées et leur utilisation finale (personnelle ou commerciale). La mise en vigueur de la réglementation relative aux foyers améliorés ajoute une protection indirecte.

Ainsi, sur le plan législatif et juridique, tout tendait vers un rôle dominant pour les Eaux et forêts dans la vie de la population rurale du Mali. L'opposition des deux parties était claire et inévitable: d'un côté, les agents forestiers étaient chargés de protéger les ressources naturelles au nom de l'Etat, alors que de l'autre, les habitants des zones rurales devaient exploiter ces mêmes ressources pour gagner leur vie. Au fil des années, les conflits sont devenus de plus en plus nombreux et délicats.

2. Exécution de la mission de protection

En conformité avec ses origines paramilitaires, la méthode d'approche adoptée par les Eaux et forêts pour accomplir sa mission de protection consistait à appliquer les règlements aussi vigoureusement que possible, l'unique contrainte se situant au niveau de la dotation en personnel et ressources opérationnelles. Le code forestier attribuait aux agents des Eaux et forêts un pouvoir considérable sur la population rurale en leur donnant l'autorité de décision concernant l'accès aux arbres, au gibier et aux poissons et l'utilisation de ces ressources. Dans la mesure où les articles du code forestier n'étaient pas accompagnés d'une définition claire et nette des conditions régissant leur mise en vigueur, les agents forestier jouissaient en pratique d'une grande latitude pour interpréter la politique forestière. Cette ambiguïté juridique, en combinaison avec les dispositions de mise en vigueur du code par le secteur public, a contribué à plusieurs conséquences négatives non intentionnelles.

Etant donné qu'il fait partie de l'appareil gouvernemental, le service des Eaux et forêts a connu bon nombre des contraintes opérationnelles qui caractérisent les agences du secteur public dans les pays en voie de développement: budgets d'exploitation limités, faibles salaires, lourdeur des politiques et des pratiques relatives au personnel de la fonction publique, peu de récompense pour une performance supérieure, isolement par rapport à la

réaction du public (voir Mukandala, 1992). Par le biais de son système de permis et d'amendes, cependant, le service forestier possédait une source de revenu importante qui permettait de compléter: a) le budget de fonctionnement de l'agence et b) le salaire des agents individuels. Pour l'agence, ces revenus alimentaient le "fonds forestier", un compte spécial établi en 1967 sous l'autorité discrétionnaire des Eaux et forêts. Pour les individus, il y avait une formule pour distribuer un pourcentage des amendes à l'agent ayant administré l'infraction, à ses supérieurs et au personnel au niveau national. Ainsi, on a incorporé dans la structure opérationnelle du service forestier des incitations puissantes pour appliquer la loi et percevoir des amendes. Cette structure d'incitations a transformé le système de permis et d'amendes en une forme d'impôt rural (MRNE et Coopération suisse, 1987; voir aussi Shaikh, 1986).

A partir d'un tel système d'impôt de facto, les possibilités de corruption et de quasi-extorsion étaient presque automatiques. Plusieurs autres facteurs ont contribué au même résultat: a) le pouvoir discrétionnaire des agents individuels pour interpréter les dispositions vagues du code forestier et du code de feu à leur avantage ou au profit de l'Etat, b) le manque d'une structure de supervision efficace pour contrôler les abus, c) l'absence de recours facilement accessible à un paysan qui voulait contester une amende excessive et d) les modifications apportées à la législation en 1986 qui ont augmenté radicalement le montant des amendes et interdit les feux de brousse. L'application vigoureuse du système d'amendes a mérité aux agents forestiers une réputation d'abus et de répression et, au moment du coup d'Etat de 1991 au Mali, ceux-ci ont subi les représailles de la population rurale.

Cette structure d'incitations a pareillement eu des effets néfastes sur le comportement du groupe ciblé par la politique forestière. Face à une situation où les agents forestiers contrôlaient tout accès aux ressources dont ils avaient besoin pour survivre économiquement et où les amendes officielles (particulièrement après 1986) dépassaient de loin les moyens à leur disposition, les paysans maliens ont négocié des amendes réduites et versé des pots-de-vin plutôt que d'engager un affrontement qu'ils étaient sûrs de perdre. Il est ironique, vu sa mission de protection, que la corruption du système d'amendes des Eaux et forêts a eu pour effet d'intensifier le comportement écologiquement nuisible. Les villageois ont préféré prendre le risque de couper des arbres sans permis, sachant qu'ils pourraient marchander avec l'agent forestier et payer une amende réduite du fait qu'il était dans l'intérêt de l'agent de conserver ses sources de pot-de-vin plutôt que de les mettre en prison. Dans la mesure où le montant des amendes ainsi négociées n'avait rien à voir avec la gravité de l'infraction, les paysans pouvaient couper autant qu'ils voulaient: qu'ils coupent cinquante branches ou une seule, l'amende serait la même. Les habitants des zones rurales ont donc pris l'habitude de considérer les amendes comme étant le prix d'accès aux ressources forestières, plutôt que des mesures pour décourager certains types de comportement et en encourager d'autres (voir McLain, 1990b, 1991c).

En plus, les habitants ruraux avaient peu d'incitations pour appliquer les règles indigènes régissant les zones forestières par des moyens traditionnels, ceci pour au moins deux raisons: a) le code forestier a abrogé ces règles en investissant l'Etat de l'autorité de ces ressources, ce qui a eu pour effet de rendre illégitime la méthode traditionnelle de gestion des ressources naturelles, et b) la mise en vigueur du code forestier par les agents des Eaux et forêts a

souvent repoussé et sapé l'autorité traditionnelle dans les cas où une communauté locale a tenté de réglementer elle-même l'utilisation des ressources forestières. Il s'est produit en conséquence une relation d'adversaires entre les agents forestiers et les habitants locaux, conduisant à la méfiance, à la peur et finalement à l'hostilité.

3. Intensification des contradictions en matière d'exécution

La réévaluation de la politique des ressources naturelles dans le Sahel, y compris du secteur forestier, a commencé en réponse à la sécheresse au début des années soixante-dix et s'est poursuivie pendant la baisse économique des années quatre-vingt qui a conduit à la stagnation puis à un resserrement économique à travers le Sahel (voir Bertrand, 1985; Chaumié, 1985). Au Mali, l'efficacité et la justification de l'orientation protectionniste de la politique forestière ont été mises en cause à des intervalles de plus en plus fréquents, de même que la capacité des Eaux et forêts d'appliquer cette politique (voir la partie C ci-dessous). Cette réévaluation de la politique a conduit à plusieurs changements. En 1981, les fonctions et les tâches de la DNEF ont été élargies au-delà de la protection des ressources naturelles pour englober la gestion des forêts et le principe de l'exploitation axée sur la conservation, avec un accent particulier sur la lutte contre la désertification (loi n°81-24, 6 août 1981). Les initiatives lancées par divers bailleurs de fonds ont donné l'impulsion à une bonne partie de ces changements.

Les déclarations de politique gouvernementale ont commencé à promouvoir la reconnaissance et la légitimation de l'utilisation économique des ressources naturelles, aussi bien que leur protection. Ainsi, le mandat politique des Eaux et forêts a été réorienté vers des activités d'animation rurale en vue de fournir aux paysans un appui technique concernant l'exploitation rationnelle des ressources forestières. Ces nouvelles fonctions ont essentiellement été greffées sur les procédures et la structure paramilitaire existantes des Eaux et forêts, alors que le cadre juridique au sein duquel le service fonctionne est demeuré relativement inchangé (voir Shaikh, 1986). Ironiquement, la révision du code promulguée en 1986 a renforcé l'importance attachée à la protection en augmentant radicalement les sanctions financières en cas d'infraction. Ce changement n'a fait qu'intensifier la difficulté rencontrée par les Eaux et forêts en réglant la contradiction inhérente entre sa fonction de développement socioéconomique et sa fonction policière.

Divers projets financés par des bailleurs de fonds ont été conçus au cours des années quatre-vingt dans le but de renforcer l'aptitude institutionnelle des Eaux et forêts à devenir un service de vulgarisation qui possède une base d'expertise et des techniques de foresterie sociale à offrir à la population rurale. Par exemple, le Projet d'appui à la DREF (PADREF), un projet suisse de développement institutionnel, a été lancé à cette époque au niveau du bureau régional des Eaux et forêts à Sikasso. Avant la fin des années quatre-vingt, la Norvège, les Pays-Bas, la France et les Etats-Unis avaient tous démarré des projets comprenant un volet de renforcement de capacités. Les bailleurs de fonds multilatéraux ont également incorporé le développement institutionnel dans leurs projets (Banque mondiale, Communauté européenne, Nations Unies).

Néanmoins, le mariage du rôle d'agent de développement communautaire avec celui d'agent d'application de la loi s'est avéré difficile à consommer pour plusieurs raisons.

Premièrement, les agents de terrain n'ont reçu qu'un minimum de soutien institutionnel pour toutes leurs activités et notamment pour les activités d'animation rurale, qui exigent des objectifs clairs, un programme et un appui techniques, une formation et des ressources logistiques et budgétaires. Ce type d'appui étant relativement absent malgré les efforts de la part des projets financés par les bailleurs de fonds, les agents forestiers, essentiellement isolés, ont trouvé plus facile de retourner aux activités de mise en vigueur des règlements et des amendes. Deuxièmement, aux yeux des paysans maliens, les agents forestiers étaient des policiers plutôt que des animateurs. Pour eux, les services de développement provenaient des agents des services d'agriculture et d'élevage. Dans un sens, les agents forestiers étaient donc les derniers arrivés à la "compétition" consistant à assurer des services d'animation rurale, handicapés par leur fonction policière négative. Troisièmement, le caractère paramilitaire des Eaux et forêts, établi petit à petit au fil des années, signifiait que le profil de l'agent forestier moyen convenait beaucoup mieux à l'application de la loi, vu sa mentalité et sa formation, qu'à l'animation communautaire.

Le résultat de cette union forcée a été une espèce de schizophrénie organisationnelle où les hauts responsables de la DNEF ont embrassé un nouveau message d'animation participative alors que les agents de terrain du service ont persisté à appliquer des méthodes policières brutales. Il s'est produit une scission entre générations à mesure que le service des Eaux et forêts a progressivement formé son nouveau personnel selon les principes de foresterie communautaire en réponse à son nouveau mandat politique et aux projets de renforcement institutionnel financés par les bailleurs de fonds. Cette scission s'est traduite par une division interne entre les agents forestiers paramilitaires, relativement âgés, qui, en raison de leurs nombreuses années de service, occupaient les postes de responsabilité, et les agents plus jeunes. La tension entre les générations s'est aggravée du fait que les agents plus jeunes avaient plus de chances d'être choisis pour participer aux projets organisés par les ONG et les bailleurs de fonds, où ils avaient accès à une variété d'avantages, par exemple des suppléments de salaire, des per diems et des frais de déplacement, des possibilités de formation, une motocyclette fournie à titre de bail avec option d'achat, etc.

L'extension du mandat des Eaux et forêts au cours des années quatre-vingt a eu pour effet non seulement de mettre en question la capacité organisationnelle du service mais aussi de souligner la contradiction entre l'orientation étatique de mise en oeuvre de la politique forestière au Mali et la réalité de plus en plus urgente de l'épuisement des ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement. Les Maliens et les bailleurs de fonds se sont progressivement rendu compte tous les deux que ce ne sera pas faisable de dépendre uniquement des agences du secteur public pour appliquer la politique de GRN si l'on espère obtenir les résultats voulus dans les secteurs de la foresterie et des ressources naturelles d'une manière générale. Cette conclusion a conduit à un réexamen du rôle de l'Etat en matière de GRN, dans le contexte plus général de la réévaluation des stratégies étatiques de développement en Afrique engagée en réponse à la performance décevante des économies subsahariennes (voir Boye, 1993; Giri, 1993; Moore, 1993; Banque mondiale, 1981; Wunsch et Olowu, 1990).

C. Réexamen du rôle de l'Etat: gestion des ressources naturelles au niveau local

Le réexamen du rôle de l'Etat en matière de GRN a attiré l'attention de nouveau sur les systèmes traditionnels de GRN à l'époque précoloniale et sur leurs vestiges encore existants. Cette nouvelle attention s'est d'abord traduite par une série d'études sur les méthodes indigènes de GRN et ensuite par des expériences destinées à évaluer la GRN locale comme option et/ou supplément au modèle étatiste.

1. Méthodes traditionnelles de GRN

Un grand nombre d'analystes maliens et expatriés ont étudié les problèmes de gestion et de contrôle des ressources au Mali, produisant une documentation qui est trop vaste pour être examinée dans le présent rapport.⁴ Il existe, cependant, plusieurs thèmes qui ressortent de ces études et qui se rapportent au réexamen du rôle de l'Etat en matière de GRN d'une manière général et de foresterie en particulier.

a. Richesse des mécanismes institutionnels traditionnels en relation avec la gestion des ressources naturelles

Bien que le code forestier et le code foncier connexe traitent la GRN traditionnelle comme étant pratiquement inexistante, le Mali possède en réalité une riche diversité d'institutions indigènes de GRN. A l'époque précoloniale, ces institutions ont constitué les mécanismes dominants pour régir l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation. Invalidés et supprimés pendant l'époque coloniale et après l'indépendance, bon nombre de ces mécanismes institutionnels persistent néanmoins à présent, mais sous une forme nettement réduite.

Pour citer un exemple d'un code de règlements indigène, la "Dina" a été créée au début du dix-neuvième siècle par un souverain fulbé afin de gérer les pâturages, les ressources en eau et les autres ressources naturelles dans le delta du Niger (Lawry, 1988; Crowley, 1991b). Par l'intermédiaire d'un conseil de chefs nommé par le roi, la "Dina" a explicité les droits d'usage dans le delta, y compris l'ordre dans lequel les différentes lignées avaient droit à accéder aux pâturages avec leurs bovins, les droits d'accès aux points d'eau et les droits de pâturage dans les zones fragiles. Le conseil a également défini une structure pour percevoir des impôts sur le bétail. La "Dina" a été remplacée par les lois promulguées par les Français et, plus tard, par le gouvernement malien (McLain, 1991a).

A une plus petite échelle, des villages individuels ont élaboré des règles et des méthodes de gestion traditionnelles parmi les familles du même village et entre différents villages, avec des succès confirmés en matière de GRN. Par exemple, de l'époque précoloniale au début des années soixante-dix le village d'Amba dans le cercle de Douentza a géré la forêt de Boré pour une variété d'utilisations--bois de feu, bois de construction, fruits, médicaments, fourrage--au moyen d'un système de règles traditionnelles de propriété commune régissant l'accès aux ressources et les méthodes d'exploitation (Dennison et Thomson, 1992; voir aussi McLain, 1992c). La GRN a été assurée par un conseil villageois. A travers les zones rurales

du Mali, avant l'introduction de l'autorité de l'Etat sur la GRN, les habitants locaux ont conçu leurs propres solutions aux problèmes de GRN (voir CARE, 1992e; McLain, 1990b).

Ainsi, la redécouverte d'une "banque" de méthodes institutionnelles indigènes utilisées pour gérer les ressources naturelles au niveau local constitue un élément du réexamen du rôle de l'Etat en matière de GRN. Bien que supprimée pendant des dizaines d'années, les vestiges de cette capacité institutionnelle persistent encore dans de nombreux villages et ont contribué à l'élaboration de nouvelles méthodes de GRN axées sur la participation communautaire (voir par exemple Hochet, 1989; voir aussi ARD, 1989).

b. Interdépendance entre les dimensions sociale, économique et technique de la GRN

Un autre facteur découvert en examinant la GRN au niveau local concerne les nombreux liens entre les aspects sociaux, économiques et techniques de l'utilisation des ressources naturelles dans les communautés rurales à travers le Mali. Les études ont trouvé que les règles traditionnelles concernant l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation sont étroitement liées à la culture et à la structure sociale du village. Dans les villages individuels, l'équilibre du pouvoir et de l'autorité entre divers lignées, groupes d'âge et sociétés d'initiation engendre un réseau d'obligations, de droits et de responsabilités entremêlés qui remplit une fonction de caractère gouvernemental (Crowley, 1991b; Hall et al., 1991).

Les études ont également révélé que les habitants locaux considèrent les arbres et les autres ressources forestières comme autant d'éléments intégrés d'un système de production économique qui leur permet de gagner leur vie (voir par exemple McLain, 1990b et 1991c; Ouattara, 1992a et 1992b; Poussy, 1992). On a trouvé que les producteurs paysans mobilisent régulièrement la main-d'oeuvre, le matériel et l'argent nécessaires pour soutenir les ressources dont ils ont besoin pour survivre (Djibo et al., 1991). Les analystes ont également déterminé que les habitants locaux possèdent une richesse de connaissances techniques concernant la GRN soutenable et que ces connaissances ont été incorporées dans les mécanismes institutionnels indigènes utilisés pour gouverner la localité (voir par exemple Thomson, 1991a; Dennison et Thomson, 1992; Cherel, 1992; Hesseling, 1991; McLain, 1992a et 1991a).

c. Intensification des pressions sur les méthodes traditionnelles

A mesure que les analystes maliens et expatriés ont documenté l'existence et l'application des méthodes indigènes d'autogestion de ressources naturelles, ils ont également relevé plusieurs sources de pression qui ont limité les capacités de la population locale de gérer les ressources naturelles d'une manière soutenable. Les sécheresses sahéliennes des années soixante-dix et de 1983 à 1986, mentionnées plus haut, ont apporté un niveau de pénurie de ressources, de privation économique et de difficulté physique qui a dépassé les capacités techniques et de gestion des systèmes traditionnels de GRN. Les éleveurs transhumants, cherchant désespérément à nourrir et à abreuver leurs troupeaux, sont entrés en compétition avec les agriculteurs sédentaires pour accéder aux zones forestières. Les anciens systèmes d'accès aux ressources naturelles à tour de rôle se sont effondrés devant cette compétition entre pasteurs et exploitants (voir Horowitz, 1976).

La réduction des possibilités économiques en milieu rural, ajoutée à la croissance de la population, a provoqué une migration vers les centres urbains qui a eu pour effet de laisser les villages sans les jeunes hommes qui, dans le passé, avaient peuplé les groupes d'âge et les sociétés spéciales sur lesquels reposaient les institutions locales. Ceux qui sont rentrés des villes de la région, de Bamako ou de France ne respectaient plus l'autorité des sages du village, sapant encore les systèmes traditionnels de contrôle des ressources naturelles, déjà invalidés par les dispositions du code forestier et l'application de la loi par les agents des Eaux et forêts.⁵

La construction de routes vers de nouvelles zones a ajouté des pressions sur les ressources naturelles que les institutions traditionnelles n'étaient pas en mesure de régler. Par exemple, les nouvelles routes goudronnées dans la cinquième région (Mopti) ont contribué à une transformation de la dynamique du marché de bois de feu, à l'introduction de nouveaux exploitants commerciaux des ressources naturelles (bûcherons, fabricants de charbon de bois) et à une nouvelle conception des limites du terroir (Dennison et Thomson, 1992; voir aussi Veeneklaas et al., 1991). Outre les routes, la construction de barrages, de digues et de puits a également transformé la dynamique de l'utilisation des forêts, des terres et des ressources en eau.

Le niveau de conflit local est aujourd'hui plus intense en raison de la diminution de la disponibilité des ressources naturelles, du fait que davantage de personnes se font concurrence pour les mêmes ressources et de l'ébranlement des mécanismes traditionnels de GRN. En ce qui concerne la réforme de la politique forestière, il est devenu clair que la solution ne consiste pas à rétrograder ou à rétablir les pratiques institutionnelles traditionnelles parce que les conditions qui ont appuyé ces pratiques dans le passé n'existent plus. Ni le gouvernement malien ni les collectivités locales ne peuvent gérer tout seul les ressources naturelles du pays.

2. Expérimentation relative à la GRN au niveau local

Au milieu et à la fin des années quatre-vingt, on a commencé à disséminer les résultats des études sur les méthodes locales de GRN dans les ateliers et les tables rondes des Eaux et forêts, les discussions entre les bailleurs de fonds et les responsables du gouvernement malien et les séminaires régionaux organisés par le CILSS et le Club du Sahel (voir Shaikh, 1989; McLain, 1993; MDRE, 1992b et 1992c; Touré, 1992). Ces échanges ont conduit à l'élaboration et au financement de plusieurs projets ayant pour objet de tenter, à titre d'expérience, de renforcer les méthodes locales de GRN. Certains de ces projets ont constitué un volet des efforts de développement institutionnel destinés à renforcer la capacité des Eaux et forêts de collaborer plus efficacement avec les communautés locales. L'hypothèse opérationnelle de ces projets en ce qui concerne le rôle de l'Etat était que la fonction appropriée du gouvernement consiste à responsabiliser et à appuyer les organismes autonomes locaux à gérer les ressources naturelles, cela au moyen de la délégation sélective de pouvoir et de la création de conditions clés portant autorisation (voir ARD, 1992a et 1992b; Thomson, 1991b).

Au cours de cette période, les ONG internationales ont assumé un rôle actif en qualité d'agent d'exécution de plusieurs des projets pilotes de GRN au niveau local. Plusieurs facteurs ont

facilité leur participation dans ce domaine. Premièrement, les ONG avaient déjà une présence bien établie au Mali et dans le reste du Sahel qui datait du début des années soixante-dix, quand elles ont géré des programmes d'aide alimentaire au moment de la sécheresse. Elles ont élargi leur niveau d'expérience et leurs connaissances au sujet des réalités villageoises pendant la sécheresse des années quatre-vingt en participant à des initiatives destinées à promouvoir le développement rural soutenable. Deuxièmement, la plupart des ONG favorisaient fortement les activités communautaires, la participation locale et la responsabilisation de la communauté et, autrement dit, avaient une orientation qui faisait clairement défaut chez la majorité des agents de terrain du gouvernement. Troisièmement, en raison de leur présence à long terme dans les zones rurales et de leur orientation participative, les bailleurs de fonds ont considéré les ONG comme étant les organismes les plus appropriés pour exécuter les expériences de cogestion locale des ressources naturelles (Otto, 1991).⁶ Quatrièmement, on considérait que les ONG pouvaient contribuer à la durabilité de la prestation des services en raison de leur appartenance au secteur privé et de la possibilité d'autofinancement.

Le coup d'Etat en mars 1991 a ouvert la porte à l'expression d'un mécontentement général concernant le développement dirigé par le gouvernement et les Eaux et forêts en particulier. Le gouvernement de transition a organisé plusieurs forums, dont la Conférence nationale, tenue pendant l'été de 1991, et les Etats généraux du monde rural, qui a eu lieu en décembre de la même année (voir la discussion sur la période suivant le coup d'Etat à l'Annexe A). Pour ce qui est des ressources naturelles en particulier, le gouvernement de transition a organisé une série de réunions sur le code de feu, aboutissant à une conférence nationale en octobre 1991 (MDRE, sans date). Ces "journées de réflexion" et séminaires et encore d'autres organisés aux niveaux régional et national ont eu pour effet d'attirer l'attention générale sur les questions d'autonomie locale et d'autogestion des ressources naturelles. En ce qui concerne le soutien des institutions locales, le rôle des ONG, dont un nombre croissant d'ONG locales, est devenu encore plus important. Les responsables maliens dans toutes les branches du gouvernement ont commencé à soutenir le point de vue selon lequel l'Etat ne devrait plus être l'acteur principal dans tous les secteurs de la société et de l'économie mais devrait plutôt se dégager d'une manière sélective des activités que le secteur privé est mieux placé pour diriger et devrait, en plus, décentraliser au niveau local une part plus importante de l'autorité de décision. Pour la politique forestière, ce nouveau point de vue a conduit à plusieurs réformes.

D. Réformes de politique forestière récentes et prévues

L'expérience du gouvernement malien en appliquant la politique forestière de manière à atteindre l'objectif initial de protection des ressources naturelles en plus des nouveaux objectifs de GRN découlant de son mandat politique actuel a fait preuve d'un certain nombre de faiblesses critiques. Les Eaux et forêts, les utilisateurs des ressources, les bailleurs de fonds et les ONG sont tous plus ou moins d'accord sur les faiblesses de la politique forestière et sur la nécessité de la réformer. Les défauts de cette politique font l'objet d'une variété de rapports et de documents (voir par exemple MDRE, 1992e; McLain, 1992b et 1993; Shaikh, 1989; Steiber et du Saussay, 1988; Banque mondiale, 1992). En plus, ils ont été évoqués à

coups répétés dans les entrevues organisées pour la présente étude. Les défauts identifiés comprennent les facteurs suivants:

- Centralisation excessive de l'autorité sur les ressources naturelles et création d'un monopole d'Etat sur la gestion des forêts.
- Manque de reconnaissance et de soutien des systèmes indigènes de gestion des forêts et des droits indigènes d'accès aux ressources forestières.
- Importance excessive attachée aux mesures répressives de mise en vigueur.
- Manque d'harmonie entre le code forestier et les autres lois portant sur les ressources naturelles.
- Imprécision de la définition légale d'une forêt.
- Absence de recours légal accessible pour résoudre les conflits.
- Latitude excessive concernant la mise en vigueur du code forestier de la part des agents forestiers sur le terrain.
- Manque de formation appropriée en matière de gestion et de technique pour les agents forestiers.
- Manque de prise en considération des variations régionales et locales dans l'application du code forestier.

En plus, on reconnaît d'une manière générale que ces faiblesses ne sont pas particulières au Mali mais s'appliquent plus ou moins à tous les cinq pays du Sahel dont le code forestier est basé sur la législation coloniale française de 1935 (voir CILSS et LTC, 1993c).

1. Mesures spécifiques destinées à réformer la politique forestière

Le gouvernement malien a déjà entrepris plusieurs réformes politiques et envisage d'entreprendre encore d'autres dans le but de rectifier les défauts identifiés. Ces réformes incluent à court terme des interventions immédiates, ainsi que des programmes à long terme qui imprimeront une nouvelle orientation à la politique forestière par rapport au système actuel.

a. Révision de la législation (forestière et autre)

Entre autres objectifs, la réforme de la politique forestière vise à remanier le texte du code forestier. A cet égard, le gouvernement malien réalise depuis deux ans des progrès considérables dans plusieurs domaines. Le personnel technique et juridique des Eaux et forêts a effectué une visite d'études dans sept pays, financée par l'USAID, afin d'examiner l'expérience d'autres pays de la région en matière de politique forestière; en plus, il a

participé à l'atelier régional CILSS-LTC sur la politique forestière qui a eu lieu en janvier 1993. Le gouvernement a également créé au sein des Eaux et forêts une commission technique chargée d'étudier le code forestier.

Le Mali a élaboré un processus qui sert à augmenter la participation du public à la réforme de la législation forestière. Comme mentionné plus haut, le gouvernement malien a organisé en 1991 une série de réunions publiques au niveau des cercles, au niveau régional et au niveau national dans le but de rassembler auprès de la population locale des renseignements sur la modification éventuelle du code de feu. Par la suite, un comité spécial chargé de préparer une version modifiée du code de feu a tenu compte de cette contribution du public avant de soumettre la version révisée à l'Assemblée nationale pour discussion. Le projet de législation comporte deux innovations importantes: 1) il prévoit la promulgation de règles spécifiques relatives aux feux de brousse au niveau régional plutôt que national; et 2) il affecte un pourcentage des amendes perçues pour violation du code de feu aux villages concernés (McLain, 1993).

A présent, le gouvernement malien emploie un processus participatif similaire, y compris des réunions publiques, pour élaborer des propositions relatives à la révision du code forestier. En février 1993, il a annoncé à la radio et à la télévision son intention d'organiser de telles réunions. Les modifications possibles de la législation, actuellement à l'étude, comprennent les éléments suivants: 1) permettre des variations régionales de la réglementation forestière; 2) réduire le montant des amendes et, comme dans le cas du code de feu, affecter un pourcentage des amendes perçues aux villages concernés; 3) clarifier les catégories de forêts et d'espèces auxquelles s'appliquent les dispositions du code forestier, en excluant spécifiquement les arbres situés dans les champs des exploitants; 4) assurer la reconnaissance légale des méthodes traditionnelles de GRN au niveau communautaire; et 5) préciser le statut légal des organisations locales relatif à la gestion des ressources forestières au moyen de contrats ou de la délégation d'autorité consentis par les organismes gouvernementaux locaux.

Les décisions relatives aux changements à apporter au code forestier dépendront des résultats des réunions publiques prévues au cours des mois prochains et pareillement des discussions actuellement en cours au niveau de la commission technique des Eaux et forêts. Il existe plusieurs autres facteurs qui pourraient eux aussi influencer la modification future de la législation. Premièrement, citons le degré auquel le gouvernement malien décide d'accepter les recommandations des analyses financées par divers bailleurs de fonds sur la politique forestière et les questions liées à l'appartenance des ressources naturelles et ensuite d'assimiler ces recommandations dans son code forestier (voir par exemple McLain, 1992b; Hesseling et Coulibaly, 1991; Thomson et Tall, 1991). Un deuxième facteur concerne les résultats des discussions au niveau de l'Assemblée nationale sur la révision du code de feu; si le nouveau code n'est pas approuvé, cela pourra exercer des incidences négatives sur la possibilité de modifier la législation forestière. Troisièmement, il s'impose de tenir compte de la révision possible de la politique en matière de régime foncier, un autre domaine qui fait l'objet, depuis quelques années, d'analyses et de débats intenses (voir McLain, 1992b; MDRE, 1992b et 1992i; Coulibaly et al., 1991; Crowley, 1991a et 1991b). En février 1993, le gouvernement malien, avec un appui français, a convoqué une convention nationale pour étudier la législation et les problèmes en matière de régime foncier (voir Diop, 1993).

b. Campagne d'information sur la législation et la réglementation forestières

Dans le contexte de la tendance générale vers une plus grande transparence et responsabilisation du gouvernement, le service des Eaux et forêts a l'intention de lancer une campagne d'information sur les conditions et les dispositions du nouveau code forestier. La première étape est d'organiser les réunions publiques susmentionnées, qui constitueront un forum pour examiner les questions générales du rôle des ressources forestières dans le développement et de la GRN au niveau communautaire, ainsi que la législation. Les autres étapes prévues comprennent la traduction du code forestier en langues locales, aussi bien que des réunions villageoises organisées par les animateurs des Eaux et forêts pour présenter et discuter le code avec la population locale. La campagne de formation et de sensibilisation du public qui fait partie du Projet de gestion des ressources naturelles de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1992), actuellement au stade de démarrage, représente un effort connexe.

c. Changements au niveau de la structure et des opérations des Eaux et forêts

Le gouvernement malien entreprend à présent ou à l'intention d'entreprendre une variété de changements touchant le principal organisme d'exécution de la politique forestière. Ceux-ci comprennent les éléments suivants: une réorientation plus marquée de la mission des Eaux et forêts en faveur de la foresterie sociale, la restructuration organisationnelle de la DNEF et de la DREF, l'amélioration des systèmes et procédures organisationnels internes, la décentralisation et la délégation de l'autorité en matière de GRN et une augmentation de la collaboration intersectorielle.

1. Réorientation de la mission des Eaux et forêts: Cette activité est la suite des efforts de réforme entrepris depuis une dizaine d'années pour intégrer le développement communautaire et l'animation forestière dans le mandat de protection des ressources du service forestier (voir Shaikh, 1986; MRNE et Coopération suisse, 1987; Steiber et du Saussay, 1988). La définition de la combinaison la plus appropriée et la plus faisable des fonctions policière et technique fait l'objet d'une discussion plus ou moins constante au sein des Eaux et forêts et pareillement au niveau des différents bailleurs de fonds qui collaborent avec le service forestier. Ce débat est jugé particulièrement urgent à cause des représailles exercées sur les agents forestiers à l'occasion du coup d'Etat de 1991 et aussi de la critique sévère et de l'image négative des Eaux et forêts de la part de la majorité de la population, notamment en milieu rural.

En réponse à l'impopularité actuelle du service et aux analyses internes de l'expérience du service forestier relative à l'application du code, la plupart des changements actuellement à l'étude recommandent de limiter la fonction policière des Eaux et forêts et de mettre en valeur un rôle technique qui permettra d'intégrer plus étroitement les activités du service forestier et les objectifs du développement socioéconomique (voir MDRE, 1992c, 1992e, 1992g, 1992j). Nos informateurs à l'intérieur comme à l'extérieur du service forestier ont souligné, cependant, que la mission des Eaux et forêts devrait retenir une fonction de protection des ressources naturelles et de mise en vigueur de la réglementation. Ainsi, un aspect de la réorientation consiste à élaborer des stratégies pour assurer le rôle policier d'une manière plus efficace et moins répressive.

2. Restructuration des Eaux et forêts: Conformément à la réorientation des Eaux et forêts vers une mission d'appui technique au développement rural, les propositions de restructuration du service envisagent une configuration organisationnelle qui sépare la fonction policière du reste de l'organisme. Le service des Eaux et forêts a élaboré pendant l'été de 1992 un organigramme révisé (MDRE, 1992h). La nouvelle structure proposée comporte trois unités au niveau national:

- Direction nationale des forêts et de la conservation des ressources naturelles. Cette unité contient le noyau technique du service, organisé en quatre divisions: projets et programmes; développement et commercialisation; reboisement et agroforesterie; conservation du gibier et des ressources. Les neuf bureaux régionaux sont également rattachés à cette unité.
- Direction nationale de la pêche et de la pisciculture. Cette direction réunit toutes les activités du service relatives au secteur des pêcheries. Elle comprend quatre divisions: études et planification; développement communautaire et animation; développement des ressources halieutiques; aquaculture.
- Direction nationale de l'environnement. Cette unité inclut la fonction de mise en vigueur des lois, ainsi que l'élaboration des politiques et la coordination avec d'autres secteurs. Trois divisions sont proposées: législation et élaboration des politiques; normes et contrôles techniques; suivi et mise en vigueur.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la restructuration de la DNEF est toujours à l'étude et aucune décision n'a été prise.

Au niveau local (cantonement), cependant, certains postes forestiers ont déjà modifié leur structure de manière à attribuer les activités de mise en vigueur du code et d'imposition d'amendes à une unité séparée. Dans la mesure où les bureaux locaux sont petits, en pratique ces unités séparées ont le plus souvent un effectif de seulement un ou deux agents. Afin d'accentuer la distinction entre la fonction policière et celle du développement, il est aujourd'hui d'usage que les membres du personnel ne portent un uniforme que quand ils assurent une fonction policière.

3. Amélioration des procédures opérationnelles: Les plans de réorganisation des Eaux et forêts sont accompagnés d'un grand nombre de modifications au niveau des systèmes et procédures opérationnels du service, par exemple suivi et évaluation, budgétisation, planification des programmes et personnel (voir par exemple MDRE, 1992k). Il s'agit dans plusieurs cas d'un volet de l'un des projets et programmes de renforcement institutionnel actuellement en cours aux niveaux national et régional. A la DNEF, par exemple, le Projet national de lutte contre la désertification (PNLCD) fournit une assistance dans les domaines suivants: analyse et suivi des politiques, planification des programmes, valorisation des ressources humaines. Le projet suisse à Sikasso (PADREF) a aidé le bureau régional à opérationnaliser les méthodes de foresterie sociale par le biais d'une variété d'activités, dont

des enquêtes sur les besoins de développement et les priorités des villageois, ainsi que l'utilisation des résultats des enquêtes pour planifier les interventions dans le secteur forestier.

Encore d'autres changements sont imposés aux Eaux et forêts dans le cadre des réformes du secteur public touchant le gouvernement entier, dont la majorité sont dictées par les conditions des programmes d'ajustement structurel du Mali financés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Ces changements comprennent la pression exercée sur le gouvernement pour comprimer son personnel afin de réduire les sommes versées pour payer les salaires du secteur public, ainsi que les réformes budgétaires de 1991 qui ont stipulé l'élimination du fonds forestier en tant que compte spécial réservé au service forestier. Aujourd'hui, les recettes des Eaux et forêts provenant de la vente de permis et de l'imposition d'amendes appartiennent au Trésor national.

Le gouvernement de transition du Mali a fait en un seul coup un effort frappant pour améliorer les procédures opérationnelles des Eaux et forêts en affectant tous les agents de terrain du service forestier à leur zone d'origine. L'objet de cet effort était de réduire les abus du système d'amendes dans l'hypothèse qu'un agent serait moins disposé à commettre de tels abus s'il connaissait les personnes concernées ou avait des liens de parenté avec elles. A part sa valeur sur le plan des relations publiques, les opinions sur les effets positifs de cette initiative sont mixtes.

4. Décentralisation: Le service des Eaux et forêts utilise le terme "décentralisation" pour caractériser les changements récents et prévus ayant pour objet de remplir sa mission réorientée. Sa méthode d'approche à la décentralisation comporte deux aspects. Premièrement, elle inclut la déconcentration des activités au niveau national en faveur des niveaux régional et local. Les bureaux régionaux des Eaux et forêts fonctionnent déjà d'une manière relativement décentralisée à cause de la présence des projets de divers bailleurs de fonds qui visent la foresterie dans des régions particulières du pays plutôt que dans le pays entier. Dans ce cas, les changements répondent à une tendance déjà en cours depuis plusieurs années. Par exemple, le gouvernement malien a organisé une série de séminaires régionaux sur la décentralisation en 1989 et une conférence nationale sur le même sujet en mai 1990 (voir Hall et al., 1991). Pendant la période suivant le coup d'Etat, encore d'autres séminaires ont été organisés pour examiner les questions liées à la décentralisation (Haidara, 1992; voir aussi Bâ, 1992).

Le deuxième aspect repose sur la délégation des fonctions de foresterie et de GRN à des organismes externes: des ONG et des organisations locales (MDRE, 1992c; voir aussi Djibo et al., 1991; Tilford et Steinberg, 1991). Les plans de délégation répondent aux expériences actuellement en cours concernant la GRN au niveau local, la participation des ONG et la cogestion communautaire ("gestion de terroir"), ainsi qu'au climat général de démocratisation suite au coup d'Etat et aux élections récentes (voir Konate, 1992; Banque mondiale, 1992).

5. Collaboration intersectorielle: Le service des Eaux et forêts désire aussi augmenter le niveau de collaboration entre les agents forestiers et le personnel d'autres organismes gouvernementaux chargés du développement. Il veut travailler plus étroitement avec certains groupes situés au sein du même ministère, par exemple agriculture et élevage,

mais aussi avec certains groupes de l'extérieur, tels que l'entreprise parapublique des textiles maliens (CMDT). La collaboration intersectorielle est la mieux développée dans la région de Sikasso, où le projet suisse de renforcement institutionnel a fourni un appui à la promotion des activités conjointes.

Une contrainte importante s'opposant à l'augmentation des niveaux de collaboration réside dans la réputation négative des agents forestiers. D'après les membres du personnel d'autres services, s'ils sont accompagnés d'un agent forestier quand ils visitent une communauté locale, les villageois ne s'intéresseront pas à leur programme et les accuseront d'avoir augmenté leur vulnérabilité aux amendes et à l'extorsion. A cause de ce type de réaction, le service des Eaux et forêts a eu de la difficulté à réaliser une augmentation de la collaboration intersectorielle.

d. Recyclage des agents forestiers

Le gouvernement malien reconnaît que les méthodes et les attitudes des agents forestiers ont contribué sensiblement à l'incapacité de la politique forestière d'atteindre ses objectifs de protection des ressources naturelles et de développement (voir McLain, 1991b). Les plans de réforme des Eaux et forêts comprennent un accent sur le recyclage des agents forestiers de manière à leur inculquer des aptitudes et des attitudes qui conviennent mieux à un rôle technique de GRN et à une méthode de travail axée sur la participation. Comme dans le cas de ses autres plans de réforme, le service des Eaux et forêts dépend essentiellement des ressources apportées par les bailleurs de fonds pour exécuter les activités de formation en cours d'emploi. Par exemple, le GTZ inclut un volet de formation dans sa contribution au PNLCD. Les projets de CARE qui travaillent sur le terrain avec le personnel des Eaux et forêts comprennent également un volet de formation, de même que les projets financés par le gouvernement des Pays-Bas à Ségou et à Koulikoro (Djibo et al., 1992).

Les types d'aptitude nécessaires, mentionnés dans les entrevues et les documents, comprennent les connaissances techniques en matière de foresterie et d'agroforesterie, ainsi que la maîtrise des techniques de développement communautaire et d'animation rurale. Dans la première catégorie, citons les compétences spécifiques telles que les interactions arbres-cultures, les utilisations multiples des espèces d'arbre, la production d'arbres fourragers, la gestion des espèces indigènes et l'intégration des forêts dans les systèmes agricoles soutenable (McLain, 1992). Les compétences dans la seconde catégorie comprennent, par exemple, les techniques d'évaluation rapide participative, l'organisation de groupes locaux, la conception et la conduite de séances d'animation (voir Dagamaissa, 1990).

Une question connexe concerne la qualité et l'applicabilité de la formation initiale et de la formation en cours d'emploi reçues par les agents forestiers. Les analyses portant sur la capacité des institutions de formation existantes de transmettre des compétences techniques utiles ont trouvé que cette capacité est limitée (McLain, 1991b). La proposition des Eaux et forêts relative à la restructuration du service inclut un volet de réforme du Centre de formation pratique forestière de Tabacoro, qui serait rebaptisé le Centre de formation et d'appui à l'animation pour la gestion des ressources forestières (MDRE, 1992h).

e. Autre expérimentation au niveau local relative à la cogestion participative des ressources naturelles

Un autre aspect important des efforts de réforme récents et prévus au Mali ayant pour objet d'améliorer la politique forestière concerne l'expérimentation de la GRN participative et communautaire dans le cadre du réexamen général du rôle approprié de l'Etat dans le développement socioéconomique. Sous le Ministère du développement rural et de l'environnement, l'unité de surveillance du PNLCD assure, depuis sa création vers la fin de 1989, le suivi et l'évaluation des projets de GRN, y compris les efforts de cogestion communautaire (Aw, 1989). En plus, l'unité a supervisé l'expérimentation de la GRN communautaire dans trois zones (Djenné dans la cinquième région, Koutiala et Kadiolo dans la troisième région) comme un élément de la conception et de la préparation du Projet de gestion des ressources naturelles de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1992). Ce projet de cinq ans apporte un financement de 20,4 millions de dollars E.U. pour lancer un programme à long terme qui permettra aux communautés locales d'élaborer, d'exécuter et de suivre des plans de gestion des ressources naturelles au niveau du village en collaboration avec les bureaux régionaux des Eaux et forêts.

De nombreuses expériences se déroulent à présent dans toutes les régions du Mali. Une enquête récente a identifié 110 projets axés sur la GRN communautaire et exécutés en collaboration avec des ONG (voir Banque mondiale, 1992). Citons, par exemple, le projet financé par l'USAID dans la région de Kayes-Mopti (cinquième région), exécuté par l'intermédiaire de CARE en collaboration avec le personnel local des Eaux et forêts. Ce projet teste l'utilisation d'une organisation d'auto-assistance villageoise -- l'Ogokana -- pour gérer les ressources forestières à des conditions contractuelles (CARE, 1992e). L'Opération d'aménagement et de production forestiers (OAPF), financée par des subventions du gouvernement français et de la Banque mondiale, travaille sur le reboisement depuis plusieurs années dans la région de Bamako. L'OAPF a progressivement adopté une méthode d'approche de cogestion de la forêt des monts Manding qui accorde aux villages de la zone un degré de contrôle important sur l'utilisation des ressources forestières (voir Anderson, 1990; Djibo et al., 1991: 43-59).

L'intention du gouvernement malien et pareillement des bailleurs de fonds qui apportent le financement et l'assistance technique est de tenir compte des résultats de cette expérimentation au niveau local en mettant au point non seulement la législation auxiliaire qui sera élaborée pour appuyer les codes révisés de la foresterie et du régime foncier mais aussi les détails opérationnels de la délégation aux communautés locales de l'autorité de l'Etat en matière de GRN.⁷ Il s'imposera de définir le moyen optimal de généraliser les succès locaux en matière de GRN participative de manière à en faire une politique nationale.

2. Sources de demande de réforme de la politique forestière

La demande de réformer la politique forestière et de modifier sa mise en œuvre provient d'une variété de sources. Celles-ci sont en quelque sorte les parties intéressées ou, autrement dit, les individus et les groupes qui estiment que leur propre intérêt est ou sera mis en cause par les réformes récentes et prévues de la politique forestière malienne. Les parties

intéressées varient sur tous les plans: la nature de leur intérêt, leur aptitude à influencer les réformes, les ressources qu'elles sont en mesure de mobiliser pour appuyer ou contester les réformes et, enfin, leur disposition à utiliser ces ressources. Les groupes suivants se classent parmi les parties intéressées de la politique forestière:

a. Personnel des Eaux et forêts

Les acteurs clés dans la réforme de la politique forestière sont le personnel des Eaux et forêts à tous les niveaux. Nos entrevues ont révélé une unanimité presque totale concernant le besoin de réforme, depuis le directeur général jusqu'aux agents forestiers sur le terrain. Le personnel est très sensible à la publicité négative au sujet du service forestier et à l'hostilité envers le service de la part de la population rurale suite aux abus du passé. D'après ses propres paroles, l'engagement du personnel des Eaux et forêts envers la réforme est clairement très fort.

En revanche, ce que le personnel est réellement disposé à faire pour concrétiser cet engagement en actes plutôt qu'en paroles est moins clair. Certains membres du personnel ayant appartenu au service depuis longtemps ont moins d'enthousiasme pour les changements radicaux que les jeunes technocrates. Les réformes conduisant à une compression sérieuse des effectifs seront contestées sur au moins deux plans: le plan idéologique (abdication des responsabilités et des privilèges gouvernementaux) et le plan matériel (perte d'emplois). En pratique, il est probable aussi que certains s'opposent à l'élimination de la fonction policière des Eaux et forêts, compte tenu des possibilités d'obtention de rentes que cette fonction offre aux agents de terrain. Dans la mesure où la mise en oeuvre de la politique forestière sous n'importe quelle forme dépend en bonne partie du comportement des autorités d'exécution désignées, le personnel des Eaux et forêts peut influencer d'une manière prononcée les résultats de la réforme politique en y prêtant son appui ou en la sabotant.

b. Personnel d'autres organismes maliens

Une autre source de demande de réforme provient du personnel d'autres organismes publics maliens. Les agents chargés de fournir des services de développement à la population rurale et dont les programmes sont dans une certaine mesure coordonnés avec les programmes forestiers ont exprimé leur mécontentement à l'égard de leur collaboration avec les agents forestiers. Comme indiqué plus haut, les communautés de certaines régions ont repoussé tous les types de service de vulgarisation tant que les équipes d'animateurs incluent des agents forestiers. Dans la mesure où l'on continue à préconiser la collaboration au niveau du terrain, le personnel des Eaux et forêts risque de subir une certaine pression en faveur des réformes.

Les autres organismes publics concernés par les réformes des Eaux et forêts comprennent le Ministère des finances et le Ministère du plan. Le FMI pousse le premier à réduire les dépenses et à augmenter les revenus; comme mentionné ci-dessus, le programme d'ajustement économique du Mali exige que les recettes du fonds forestier retournent au Trésor. Le Ministère du plan s'intéresse à la performance des Eaux et forêts ainsi qu'à celle de tous les autres ministères du développement et unités affiliées.

c. Politiciens

Le gouvernement malien récemment élu devra faire face à de hautes espérances de la part de la population urbaine et rurale pour la transformation d'un système qui, depuis des années, manque à ses promesses en un système accessible, démocratique et efficace. La mauvaise réputation du service forestier aux yeux de la population fait de lui un symbole très visible du vieux système et donc un sujet qui suscite un vif intérêt politique. Nous avons décrit plus haut les efforts déployés par le gouvernement de transition pour répondre à la demande populaire de réforme, notamment en organisant des réunions publiques sur le code de feu et en affectant les membres de la police forestière à leur zone d'origine, ainsi que les efforts complémentaires prévus par le gouvernement de Konaré. Dans la mesure où la population réclame des résultats concrets, le nouveau gouvernement risque de pousser les Eaux et forêts à poursuivre des réformes de politique et de mise en oeuvre. Il existe cependant une incertitude générale quant à ce que les membres élus de l'Assemblée nationale vont faire des modifications proposées. Certains de nos informateurs pensent que le retard survenu en adoptant le code de feu révisé n'est pas de bon augure pour les chances de réformer la politique de foresterie et/ou de régime foncier.

Au niveau local, les représentants élus auront intérêt à réformer la politique forestière dans la mesure où les électeurs leur demandent de rectifier les abus du système d'amendes et de permis. Sous le régime de Traoré, les représentants locaux du parti avaient parfois l'habitude d'intervenir au nom des paysans en cas d'abus de la part des agents forestiers; les nouveaux représentants démocratiquement élus risquent d'en faire autant (McLain, 1992b).

d. Population locale

Ce groupe intéressé comprend les individus le plus directement touchés par la politique forestière du passé et de l'avenir. C'est en même temps un groupe qui présente un maximum de diversité. Il existe au niveau local des intérêts très différents relatifs aux ressources naturelles d'une manière générale et aux arbres en particulier. Par exemple, les pasteurs transhumants veulent conserver leur accès aux arbres comme source de fourrage pour leurs troupeaux à des périodes spécifiques du cycle annuel (voir Grayzel, 1990). Les petits exploitants veulent exercer des contrôles sur l'utilisation des arbres dans leurs champs et autour de leur maison (McLain, 1990b). Tous les habitants du village veulent avoir du bois pour la construction et comme combustible. Les autres distinctions pertinentes concernant l'utilisation des ressources naturelles comprennent les facteurs suivants: habitant originaire ou récemment arrivé; relativement aisé ou relativement pauvre; chef et sages du village ou jeunes villageois; hommes ou femmes (voir Coulibaly et al., 1991: 61-74; Dennison et Thomson, 1992).⁸ Cette variété d'intérêts conduit à des conflits fréquents liés à l'accès aux ressources naturelles ou à leur utilisation, une situation jugée par bon nombre d'observateurs comme étant presque une caractéristique intrinsèque des ressources naturelles (voir McLain, 1990a; Thomson et Tall, 1991).

Un autre facteur qui conditionne l'intérêt des forêts réside dans l'impression de la population locale concernant l'importance des ressources forestières en relation avec ses autres besoins. Par exemple, une étude PADREF menée dans la région de Sikasso a trouvé que les villageois

classent le manque d'accès à l'eau, les services de santé et l'enseignement comme étant des priorités plus importantes que la dégradation des ressources forestières, malgré leur dépendance envers ces ressources en tant qu'élément clé des systèmes de production ruraux (Ouattara, 1992a).

En plus de la variété d'intérêts associée aux ressources forestières, les personnes concernées au niveau local possèdent un degré variable de capacité d'exprimer une demande aux Eaux et forêts ou à d'autres responsables du gouvernement et d'exercer une influence sur eux. Comme plusieurs sources l'ont indiqué, un examen de la mise en oeuvre de la politique forestière au Mali révèle que, jusqu'à récemment, la population rurale avait peu d'influence et de recours à sa disposition dans le cas où un agent forestier lui aurait imposé une amende pour infraction du code forestier (CILSS/LTC, 1993; McLain, 1992b). Depuis la chute du régime de Traoré, cependant, les paysans ont fait preuve d'une nouvelle disposition à exprimer leur mécontentement relatif aux méthodes antérieures des agents forestiers et à refuser à payer une amende abusive. D'après nos informateurs, le code forestier a essentiellement été suspendu dans une bonne partie du Mali en raison de l'activisme de la population rurale et, en conséquence, les agents des Eaux et forêts n'exercent qu'une surveillance limitée. Il est évident que le service forestier ne peut pas s'attendre à un retour aux circonstances du passé. Cette situation montre que le refus de se conformer à la loi est aujourd'hui une source d'influence importante dont disposent les utilisateurs locaux de ressources naturelles, auquel vient s'ajouter la menace de représailles si des efforts sont déployés pour les contraindre à s'y conformer en imposant des amendes.

e. Partis politiques

Les intérêts des partis politiques au Mali relatifs à la gestion des ressources naturelles sont toujours au stade embryonnaire. Aux élections récentes, la plupart des partis ont inclus dans leur plate-forme électorale un article environnemental, reflétant ainsi le point de vue populaire selon lequel la dégradation de l'environnement constitue un problème. L'un des partis, le Parti écologiste pour l'intégration (PEI), a axé son programme entier sur les problèmes de soutenabilité de l'environnement. Le PEI est très petit, avec quelque 8000 membres, dont bon nombre font partie du personnel du MDRE. A l'heure actuelle, il est peu probable que les partis politiques représentent une source majeure de demande de réforme de la politique forestière.

f. Secteur privé

Les utilisateurs commerciaux d'arbres constituent une autre catégorie de personnes ayant un intérêt dans les ressources forestières. Il s'agit surtout de petites et moyennes entreprises, par exemple les scieries, les fabricants de charbon de bois, les vendeurs de bois de feu, les vendeurs de perchis et les fabricants de meubles. De telles entreprises s'intéressent avant tout à conserver leur accès aux ressources forestières à un coût raisonnable. Dans la mesure où les réformes de la politique forestière favorisent le contrôle local des ressources forestières au point où une communauté pourrait éventuellement interdire aux utilisateurs commerciaux tout accès aux arbres, on peut s'attendre à ce que les entreprises du secteur privé s'opposent au changement de la politique. Cependant, il semblerait d'une manière générale que les groupes

locaux ne recommanderont pas d'exclure totalement les utilisateurs commerciaux de ressources naturelles.

Parmi certains des exploitants du secteur privé malien, il peut exister un désir latent de se faire une réputation positive en matière de GRN. L'OAPF tente actuellement de faire participer le secteur privé à l'éducation environnementale, notamment en demandant à l'entreprise malienne qui fabrique les tuyaux en PVC de contribuer au financement d'une campagne de sensibilisation. Il est bien reconnu que les déchets industriels de cette entreprise créent un problème environnemental et, par conséquent, l'OAPF espère décider le propriétaire, membre de l'élite malienne, à intervenir non seulement en raison du principe islamique de distribution d'aumônes mais aussi pour cultiver les relations publiques en améliorant la réputation environnementale de son entreprise. L'OAPF espère recevoir par la suite des contributions similaires d'autres hommes d'affaires dans un esprit de concurrence.

g. Bailleurs de fonds internationaux

Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont été dans le passé et demeurent à présent une source clé de demande de réforme de la politique de GRN. Les problèmes liés aux ressources naturelles constituent un thème important du dialogue Nord-Sud, mis en relief à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED), tenue à Rio de Janeiro en juin 1992. Parmi les accords adoptés par consensus à l'UNCED par près de 180 pays, deux portent sur la politique forestière: un accord pour lutter contre le déboisement dans le cadre du "Programme 21" (UNCED, 1992) et une déclaration des principes de base de la conservation et de l'aménagement des forêts (voir UNCED, 1991). De tels accords internationaux encouragent les bailleurs de fonds à porter une attention prioritaire à la politique et aux méthodes de foresterie dans leurs programmes nationaux à travers le monde. Vu les ressources financières et techniques dont ils disposent, les bailleurs de fonds sont bien placés pour exercer une influence considérable en faveur des réformes. La dépendance du gouvernement malien envers l'assistance extérieure ne fait qu'augmenter leur pouvoir. L'aptitude des Eaux et forêts à poursuivre les réformes de la politique forestière est directement liée au portefeuille de projets et de programmes financé par les bailleurs de fonds.

h. Organisations non gouvernementales

Les ONG internationales et, de plus en plus, les ONG maliennes représentent un autre groupe ayant un intérêt dans la réforme de la politique forestière. Depuis un certain temps, les ONG exercent une pression considérable sur les Eaux et forêts pour déléguer au niveau local l'autorité en matière de GRN. Dans de nombreuses communautés, les ONG pratiquent une sorte d'arbitrage entre la population locale et le gouvernement malien pour les questions de GRN. L'influence des ONG repose en partie sur les ressources qu'elles sont en mesure de mobiliser auprès des bailleurs de fonds et aussi sur leur réputation internationale et locale de constituer, par rapport au gouvernement, une option efficace de prestation de services (Otto, 1991). Etant relativement indépendantes, les ONG jouissent d'une position privilégiée qui leur permet d'exprimer publiquement leur point de vue concernant le besoin de réformes et, encore plus, le contenu des réformes. Elles se sont révélées tout à fait disposées à faire valoir

cette position et ont récemment joué un rôle actif dans des séminaires, des conférences et des tables rondes sur la politique forestière et les autres questions liées aux ressources naturelles (voir par exemple CARE, 1992d; Tilford et Steinberg, 1991).

III. ANALYSE DE L'EXPERIENCE MALIENNE RELATIVE A LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIERE

Cette partie examine la mesure dans laquelle le code forestier malien remplit ou ne remplit pas, de toute évidence, les six caractéristiques associées au succès de la mise en oeuvre des politiques (voir la partie I.C ci-dessus). L'analyse évalue la contribution de chacune de ces conditions à la lumière de l'expérience malienne relative à la mise en oeuvre de la politique forestière.

A. Précision et cohérence des objectifs

La politique contient des objectifs clairs et cohérents ou des critères pour résoudre les conflits éventuels entre les objectifs.

Les objectifs de la politique forestière malienne, tels qu'ils sont reflétés dans la législation existante se basant sur le décret de 1935, se rapportent presque entièrement à la conservation des ressources naturelles plutôt qu'à la gestion de leur exploitation judicieuse. Cette législation repose sur la supposition que la protection des ressources naturelles constitue l'objectif principal et, par conséquent, la majorité des articles stipulés par la loi explicitent l'autorité et les responsabilités du service forestier en matière de mise en vigueur. Ainsi, les critères pour résoudre les conflits éventuels entre protection et exploitation favorisent fortement la fonction policière du service forestier, notamment sous forme d'imposition d'amendes en cas d'infraction. De surcroît, la définition administrative d'une forêt, basée sur la notion de "domaine" plutôt que celle d'"unité écologique", crée des ambiguïtés et des conflits possibles au niveau de la mise en vigueur de la politique forestière.⁹

Le cas malien démontre une situation où, au fil des années, la législation relative aux ressources naturelles est devenue de plus en plus incompatible avec les besoins des utilisateurs de ressources naturelles et avec l'aptitude du gouvernement à assurer la protection des ressources conformément à la politique officielle. En effet, ces contradictions sont à la base du débat actuel sur le code forestier au niveau des Eaux et forêts, des bailleurs de fonds, des ONG et des utilisateurs locaux de ressources naturelles. Les entrevues conduites dans le cadre de la présente étude ont révélé un consensus concernant le besoin de réviser le code de sorte qu'il s'harmonise davantage avec l'objet de promouvoir l'utilisation soutenable des ressources naturelles mais pareillement des avis différents relatifs à la définition et au contenu des objectifs politiques.

Le degré de spécificité des objectifs politiques au niveau national en vue d'appuyer efficacement un cadre juridique favorisant l'exploitation soutenable des ressources forestières est un problème clé. La variation entre les zones agro-écologiques du Mali et les différentes stratégies adaptatives employées par la population locale pour gagner sa vie font qu'il est peu réaliste de tenter d'incorporer dans le code forestier national des règlements de GRN complets et détaillés pour toutes les situations possibles. Comme indiqué dans d'autres études sur la GRN en Afrique, les objectifs clairs et détaillés ne conduisent pas d'eux-mêmes à de vastes progrès en matière d'efficacité et de mise en oeuvre (Brinkerhoff, Gage et Yeager, 1992). Au

contraire, pour faciliter la mise en oeuvre de la politique forestière, il s'impose de créer un cadre juridique qui précise des objectifs généraux en matière de GRN et qui accorde une certaine latitude légale permettant des adaptations spécifiques au niveau local et des accords de gestion communautaires.

B. Incorporation de connaissances suffisantes en matière de cause et effet

La politique identifie correctement les principaux facteurs et liens engendrant et influençant les résultats de la politique, y compris la définition des groupes cibles et des incitations.

La politique forestière officielle du Mali et le décret colonial de 1935 sur lequel elle est basée incorporent une théorie qui repose sur deux suppositions importantes: a) les utilisateurs de ressources s'abstiendront d'utiliser des méthodes écologiquement destructrices face à des sanctions financières et criminelles et b) l'autorité du gouvernement exercera un effet préventif contre l'abus des ressources naturelles grâce à un service forestier essentiellement policier chargé d'appliquer les sanctions approuvées. L'expérience malienne relative à la mise en oeuvre de cette politique a clairement démontré que ces suppositions clés sont toutes les deux fausses. Ainsi, dans le sens le plus strict, la politique forestière malienne, telle qu'elle est exprimée dans le code forestier existant, ne remplit pas cette condition associée au succès de la mise en oeuvre des politiques.

Cependant, dans le contexte de notre définition de mise en oeuvre de politique qui inclut non seulement les dispositions stipulées dans la législation mais aussi les réalités sur le terrain (voir la partie I.B), l'expérimentation malienne relative aux méthodes de GRN participatives, axées sur une collaboration avec les ONG et les associations locales, devenue de plus en plus répandue à travers le Sahel au cours des années quatre-vingt, représente essentiellement un effort pour améliorer la base théorique de la politique et des projets de gestion des ressources forestières. Cette approche appliquée n'a pas engendré d'accord uniforme sur les liens appropriés de cause et effet de la GRN dans le secteur forestier. Nos entrevues ont confirmé la conclusion prise par de nombreuses autres études, à savoir qu'il existe une grande diversité de points de vue concernant les différents facteurs se répercutant sur les résultats de la politique forestière et leur importance relative. Une bonne partie du débat actuel est axée sur le potentiel et le mérite relatifs d'une méthode locale de GRN, basée sur l'autonomie de la communauté, en comparaison d'une méthode centralisée de GRN, où le rôle dominant incombe aux Eaux et forêts. Ce débat comprend des arguments sur les éléments sociotechniques de la gestion des ressources forestières et notamment sur le degré auquel les communautés locales sont capables d'assurer la GRN d'une manière soutenable.

Il importe de souligner que le fait de modifier l'orientation de la politique forestière, passant en quelque sorte de la protection des ressources naturelles à leur gestion, a pour effet d'augmenter sensiblement la complexité des liens ayant trait aux comportements de GRN. Cette complexité accrue provient de l'interdépendance multiple et variée de plusieurs éléments: politique forestière, régime foncier, stratégies de développement économique nationales/régionales, politiques sectorielles (voir Crowley, 1991a; Hesseling et Coulibaly,

1991; Fortmann et Riddell, 1985). En ce qui concerne la formulation et la mise en oeuvre des politiques, la tendance des Eaux et forêts dans le passé était d'accentuer la portée technique de la politique forestière; pourtant, les facteurs institutionnels, sociaux et économiques ne peuvent pas être séparés des questions techniques de la foresterie (voir par exemple Ouattara, 1992b). Dans la mesure où la modification de la législation permet des méthodes de GRN qui sont spécifiques au site particulier, la grande diversité écologique et socioéconomique du Mali ne fait qu'accentuer la complexité des liens pertinents.

Du point de vue de la mise en oeuvre, l'interdépendance accrue découlant de la plus grande complexité des liens politiques rend encore plus difficile la gestion de la politique. Par exemple, le degré de latitude opérationnelle des acteurs institutionnels diminue, les besoins de coordination augmentent, les connaissances requises se multiplient, etc. (voir Grindle et Thomas, 1991; Honadle et Cooper, 1989). Ces nouvelles demandes exercent une pression sur les capacités institutionnelles et engendrent un besoin d'identifier de nouvelles méthodes pour structurer la mise en oeuvre.

C. Structures et procédures de mise en oeuvre appropriées

La mise en oeuvre de la politique est structurée de manière à maximiser la probabilité que les agents d'exécution et les groupes cibles s'y conforment. Il s'agit, entre autres, des éléments suivants: agences d'exécution capables et bien disposées, procédures opérationnelles favorables, ressources financières suffisantes et accès adéquat aux partisans de la politique.

L'expérience malienne en matière de politique forestière démontre que la structure organisationnelle apporte une contribution critique à la mise en oeuvre des politiques. Les efforts déployés par les Eaux et forêts pour appliquer le code forestier ont fait preuve de paralysie bureaucratique progressive, de corruption et d'une diminution de la capacité de remplir son mandat officiel de protection des forêts. Cette détérioration s'est accélérée à mesure que la situation du secteur public malien s'est aggravée lors de la crise économique des années quatre-vingt, créant un écart de plus en plus marqué entre les déclarations officielles relatives aux responsabilités et aux prérogatives de l'Etat en matière de foresterie, d'une part, et la réalité de la dégradation des ressources dans toutes les régions du pays, d'autre part.

La transformation de l'orientation générale en vue de favoriser les méthodes de GRN participatives et communautaires, provoquée en partie par les bailleurs de fonds et les ONG, a servi à élargir le mandat des Eaux et forêts pour englober les activités de développement communautaire et d'animation rurale mais la structure organisationnelle et les procédures du service, ainsi que les incitations qui en découlent, n'ont pas beaucoup changé. Par conséquent, la "greffe" de la branche d'animation et de développement sur le tronc d'arbre original de fonction policière n'a pas bien pris.

La politique forestière malienne ne remplit que faiblement chacun des éléments de cette condition de mise en oeuvre. Le gouvernement a attribué la responsabilité majeure en

matière de mise en oeuvre à un organisme de l'Etat, sans tenir compte du déséquilibre entre les dimensions de la tâche et les capacités de cet organisme. Historiquement parlant, le personnel des Eaux et forêts a toujours été en sympathie avec l'aspect policier de sa mission. Il embrasse à présent des points de vue opposés concernant les avantages des stratégies de GRN autonomes et, sur le terrain, la formation des agents forestiers ne les prépare pas suffisamment à remplir une fonction de développement communautaire. Jusqu'au moment du coup d'Etat de 1991, les procédures opérationnelles ont pour la plupart encouragé la poursuite des aspects policiers de la GRN sauf dans le cas où les projets financés par les bailleurs de fonds ont offert d'autres incitations et possibilités. Les ressources financières sont limitées, le fonds forestier est une source de revenu nettement réduite et les recettes des amendes et des permis sont descendues au niveau le plus bas de tous les temps. En ce qui concerne les liens avec les sources d'appui, la réputation des Eaux et forêts est mauvaise à présent et ses partisans au niveau du public sont presque inexistantes. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la direction des Eaux et forêts, les bailleurs de fonds et les ONG travaillant avec les communautés locales sont tous conscients de la plupart de ces difficultés. Les réformes prévues citées plus haut représentent des efforts pour s'attaquer à ces problèmes.

L'engagement officiel du gouvernement malien envers "la décentralisation et la responsabilisation du monde rural" offre une possibilité importante de restructurer la mise en oeuvre de la politique forestière dans le contexte d'une nouvelle définition des limites entre l'Etat et la société civile (voir ARD, 1992a et 1992b; Hobgood, 1992). Pourtant, les contraintes institutionnelles s'opposant à la décentralisation sont considérables. Jusqu'à présent, le service des Eaux et forêts a toujours fait partie du problème en raison de ses incitations structurelles et enracinées conduisant à l'abus des aspects policiers de la politique forestière et d'une faible capacité technique de promouvoir les méthodes améliorées de gestion des forêts. Aujourd'hui, cependant, le service des Eaux et forêts subit une pression nationale et internationale pour faire partie de la solution. Mais il ne pourra pas le faire sans aide extérieure, étant donné que la majorité de ses activités sur le terrain dépendent d'une contribution des bailleurs de fonds.

D. Capacité de gestion et engagement

Les hauts responsables possèdent une expertise en matière de gestion stratégique et des talents politiques considérables et sont engagés aux objectifs de la politique.

Nos entrevues et les documents consultés ont souvent fait allusion à la faiblesse des capacités analytiques et de gestion existantes au sein des Eaux et forêts et à la dépendance envers les bailleurs de fonds pour exécuter les opérations des Eaux et forêts. Conformément à sa mission policière dominante, les domaines d'expertise principaux des Eaux et forêts favorisent les fonctions de contrôle des ressources naturelles et de mise en vigueur de la loi. En revanche, les comportements de gestion plus souples, plus adaptatifs et moins routiniers nécessaires pour l'animation rurale à l'appui de la cogestion communautaire des ressources naturelles font défaut.

La préférence historique du gouvernement malien étant de donner à l'Etat le rôle d'agent principal du développement socioéconomique, il s'est produit un goulet d'étranglement sérieux en matière de gestion. Si la GRN demeure la prérogative exclusive d'une administration centrale, la mise en oeuvre de la politique dépendra dans une large mesure des compétences techniques et des capacités des responsables et des agents de la fonction publique. Mais la volonté du Mali de procéder à la décentralisation et de faire participer les ONG et les secteurs privés à la GRN offre la possibilité de faire valoir les capacités locales existantes en matière de gestion et, de surcroît, de renforcer et d'élargir ces capacités.

Une politique de GRN qui soutient, sur le plan législatif, la cogestion des ressources naturelles exigera au sein des Eaux et forêts un rôle de gestion et des compétences spécifiques qui diffèrent de ceux qui sont nécessaires pour remplir le mandat policier ou même le mandat de développement communautaire. Dans la mesure où les stratégies de cogestion des ressources naturelles comportent des interventions qui touchent éventuellement une diversité de contextes publics et privés, le contrôle direct exercé par les responsables des Eaux et forêts sera très réduit ou inexistant. Le succès des efforts pour appliquer la GRN dépendra dans une large mesure de leur aptitude à penser et à agir politiquement. Il s'agira, entre autres, d'engager des négociations proactives, d'établir des réseaux et de négocier avec des groupes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement dans le but d'influencer l'affectation des ressources, les interventions et les attitudes. Sauf quelques exceptions clés, il semble que de tels talents politiques font défaut au niveau du service forestier, qui a plutôt tendance à réagir aux événements extérieurs.

On reconnaît d'une manière générale qu'il est très difficile d'évaluer le niveau d'engagement. Dans les entrevues, les responsables des Eaux et forêts ont exprimé leur engagement envers les réformes à plusieurs occasions mais, dans la mesure où le contenu des réformes n'a pas encore été élaboré d'une manière détaillée et approfondie, il est difficile de déterminer avec précision ce que le service est engagé à faire. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il existe une différence marquée entre l'ancienne et la nouvelle générations d'agents forestiers relative à l'engagement envers la cogestion des ressources naturelles. Le rôle exact des bailleurs de fonds en matière de réforme politique et la mesure dans laquelle le gouvernement malien accepte ce rôle afin d'obtenir les ressources dont il a grand besoin demeurent une question clé.

Au niveau communautaire, l'engagement des utilisateurs locaux de ressources naturelles envers la mise en oeuvre de la politique de GRN est limité par leur besoin de survivre et par le manque d'incitations économiquement viables favorisant l'exploitation non destructrice des ressources. Les ONG intervenant aux niveaux local et régional ont une vision et un engagement plus évidents au sujet des réformes, en partie du fait que la participation est un élément clé de leur philosophie opérationnelle.

E. Appui des groupes intéressés et cadre juridique

La politique reçoit un appui régulier de la part des groupes intéressés et le cadre juridique est favorable ou tout au moins neutre.

Cette étude de cas révèle la présence d'une forte pression exercée par de nombreux groupes concernés pour modifier la politique forestière du Mali et pour s'attaquer à la question connexe du rôle du cadre juridique en assurant la viabilité des réformes, par exemple dans les domaines suivants: la législation relative au régime foncier, le droit des associations locales de constituer une société commerciale, la réforme du système judiciaire. A cause des changements politiques récents, l'aptitude des groupes intéressés à exprimer leur point de vue en public est aujourd'hui beaucoup plus grande, comme on l'a vu pendant le processus de révision du code de feu, processus qui se répète pour le code forestier. Cette nouvelle ouverture d'esprit est une force positive à l'appui des réformes.

En ce qui concerne la réforme du code forestier, le personnel des Eaux et forêts compose l'un des principaux groupes intéressés, ce qui pose certaines questions sérieuses liées à la mise en oeuvre de la politique, compte tenu de la réputation et des méthodes antérieures du service. Nos informateurs ont cité l'opposition de l'ancienne génération d'agents forestiers au changement de la politique, en plus des incitations qui, jusqu'au moment des "événements", avaient constitué une source de revenu importante des individus et pareillement de l'organisation entière. Néanmoins, nos entrevues ont également confirmé la présence de forces en faveur des réformes au sein des Eaux et forêts, en particulier concurremment avec la décentralisation. Ces groupes semblent accueillir les changements de la politique mais non forcément au point jugé nécessaire par les ONG et les bailleurs de fonds.

Comme mentionné plus haut, les ONG et les bailleurs de fonds internationaux constituent un autre groupe intéressé, ce qui soulève des questions de "possession" de la politique et d'engagement. A cet égard, la situation de la politique forestière malienne est assez typique des efforts de réforme de la politique de GRN et aussi de développement économique dans tous les pays en développement où le gouvernement a tendance à adopter une position officielle qui se conforme aux flux financiers contrôlés par les bailleurs de fonds.

Un autre aspect qui caractérise les situations de GRN dans les pays en développement est que le groupe le plus directement intéressé, dans ce cas précis les paysans maliens, est celui qui, historiquement parlant, a le moins de poids dans les domaines suivants: a) aptitude à se faire entendre au niveau du gouvernement et b) capacité de faire des sacrifices économiques à court terme au service de la GRN à long terme. Ainsi, pour atteindre les objectifs de la réforme de la politique forestière, il s'imposera de créer des mécanismes de rétroinformation reliant les utilisateurs locaux de ressources naturelles aux planificateurs, ainsi que des incitations pour encourager les comportements voulus. La rétroinformation et les incitations sont importantes non seulement du point de vue politique mais aussi dans le domaine technique. La population locale dispose de connaissances critiques sur la GRN appropriée et bien adaptée à son micro-environnement qu'il faudra incorporer dans les futures modifications de la politique.

F. Stabilité socioéconomique et politique

Les conditions socioéconomiques et politiques demeurent suffisamment favorables ou stables pour que la politique ne soit pas ébranlée par des changements de priorités, des conflits et/ou des changements radicaux au niveau des ressources disponibles pour la mise en oeuvre.

L'état actuel de la plupart des pays africains fait qu'il est difficile de remplir cette condition quelle que soit la réforme envisagée (voir Club du Sahel, 1992). Les planificateurs et agents d'exécution africains dans presque tous les secteurs doivent fonctionner dans des conditions plus ou moins critiques où les priorités et la disponibilité des ressources changent constamment. Les conflits entre les besoins et les moyens disponibles sont fréquents. Le Mali et tous les autres pays du Sahel se heurtent à de telles difficultés (voir l'Annexe A). La disponibilité des ressources pour l'application des politiques est un souci fondamental, vu la dépendance du Mali envers l'aide extérieure. Si les bailleurs de fonds abandonnent la foresterie en faveur d'autres priorités, l'aptitude du Mali à poursuivre la mise en oeuvre de la réforme sera nettement réduite.

Nos informateurs ont remarqué à l'unanimité que le Mali se trouve à un carrefour: d'un côté, des possibilités de réforme importantes, mais de l'autre, des obstacles intimidants et une pénurie de ressources. A l'heure actuelle, le climat politique favorise clairement les réformes. Le public exerce sa nouvelle liberté d'expression et le gouvernement essaie de satisfaire les demandes populaires tout en conservant la confiance et le soutien des forces armées, de la fonction publique, du FMI, de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds. Mais les informateurs ont également observé que les événements imprévus pourraient rapidement transformer la situation, tout comme le coup d'Etat qui a rapidement conduit à des élections démocratiques. Les manifestations d'étudiants d'avril 1993 et les immeubles incendiés à Bamako en témoignent. Maintenir la volonté politique de poursuivre une planification mesurée et rationnelle face aux pressions contradictoires exercées par des intérêts spéciaux et des groupes souvent en conflit n'est pas une tâche facile pour un gouvernement, d'autant plus quand ce gouvernement est nouveau et fait ses premiers pas sur la voie de la démocratie.

IV. CHANCES DE SUCCES EN ASSURANT LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME FORESTIERE

La partie précédente a analysé la réforme de la politique forestière malienne en fonction des possibilités de mise en oeuvre et des contraintes s'opposant au succès de la réforme. Le fait que l'expérience malienne en matière de politique forestière révèle certains problèmes pour remplir les six conditions ne justifie pas forcément un pessimisme général concernant les perspectives d'avenir de la réforme de la politique forestière. Au contraire, il convient d'utiliser les six conditions de manière à guider les efforts pour définir le contenu et le calendrier des interventions susceptibles d'améliorer les chances de succès. L'exemple de la foresterie malienne révèle qu'en fait les planificateurs entreprennent déjà certaines interventions qui semblent tout à fait appropriées selon notre analyse. Cette partie finale récapitule les chances de succès des efforts de réforme actuellement en cours et prévus.

La viabilité globale des efforts actuels et prévus pour réformer la politique forestière du Mali dépendra des incidences combinées des différents aspects positifs et/ou négatifs de sa mise en oeuvre. Citons en particulier les facteurs suivants: engagement et volonté politique, capacités institutionnelles et incitations, progrès dans d'autres domaines de réforme et, enfin, faisabilité technique.

En ce qui concerne les principaux groupes intéressés, il semble que le niveau global d'engagement et de volonté politique en faveur d'une réforme de la politique forestière est relativement élevé. Il est évident que le gouvernement malien et les Eaux et forêts ne considèrent pas la situation actuelle comme étant normale et qu'ils y accordent une haute priorité. Ce besoin de changement, clairement ressenti, offre à ceux qui veulent réformer la politique forestière une véritable possibilité de changement, ce que Grindle et Thomas appellent un "espace politique", où il existe une certaine latitude d'action pour accomplir des réformes (1991). Cet espace politique a été élargi par la disposition des utilisateurs locaux de ressources naturelles à exprimer leur mécontentement vis-à-vis des méthodes antérieures et leur refus de retourner aux abus du passé. Le gouvernement malien subit une pression populaire qui favorise une réforme des politiques d'utilisation des ressources, y compris les ressources forestières, et des méthodes employées par le service forestier.

Les bailleurs de fonds jouent eux aussi un rôle important. L'attention internationale accordée aux ressources naturelles, au déboisement et à l'environnement se traduit par une situation où les programmes des bailleurs de fonds accentuent et financent ces mêmes secteurs (UNCED, 1991, 1992). Les bailleurs de fonds sont à la fois une source de pression et une source de soutien en faveur des réformes. Compte tenu des contraintes budgétaires au Mali, l'accès aux ressources mises à la disposition des bailleurs de fonds permet aux réformateurs maliens une certaine latitude d'action.

Un examen des capacités institutionnelles révèle des points forts et des points faibles. Du côté positif, citons la présence des mécanismes institutionnels traditionnels en matière de GRN qui peuvent contribuer aux réformes en faveur de la cogestion communautaire. Leur contribution est limitée, cependant, par deux facteurs: a) la difficulté due à la plus grande rareté des ressources naturelles et à la multiplication des conflits dans ce domaine par rapport

au passé et b) leur "invisibilité" légale au point de vue de la législation malienne existante. Le secteur des ONG, bien reconnu à présent comme étant un partenaire pour la mise en oeuvre des réformes, notamment à l'appui des mécanismes institutionnels indigènes en matière de GRN, apporte également une contribution positive à la capacité institutionnelle au service de la réforme forestière. De plus en plus, les ONG maliennes font partie de ce partenariat. Les autres facteurs positifs comprennent les technocrates réformateurs au sein des Eaux et forêts, qui comprennent bien les questions clés et le contexte de la réforme forestière.

Du côté négatif, il faut reconnaître que la capacité opérationnelle des Eaux et forêts, comme celle de presque tous les organismes du secteur public malien, est sérieusement limitée et dépend largement des ressources extérieures. En pratique, cela signifie que ses activités régulières, particulièrement sur le terrain, sont très souvent basées sur des projets financés par les bailleurs de fonds (voir Mukandala, 1992). En plus, comme plusieurs observateurs l'ont remarqué, même si le service des Eaux et forêts pouvait fonctionner à un niveau d'efficacité optimal, l'ampleur de ses responsabilités sur le plan géographique et fonctionnel, telles qu'elles sont définies à présent, dépasserait de loin ce que le service peut réellement accomplir. Ainsi, la modification du mandat officiel des Eaux et forêts de sorte qu'il se conforme davantage à la réalité sera nécessaire pour assurer la viabilité de la réforme forestière. Ce dernier point soulève un autre facteur limitant du côté institutionnel. Les organismes du secteur public ayant une longue histoire, tels que les Eaux et forêts, sont comme des paquebots transatlantiques: une fois dirigés dans un sens particulier, leur capacité de changer de direction est limitée. La structure interne d'un tel organisme, y compris ses procédures opérationnelles et ses effectifs, définie par son mandat politique original, fait qu'il est difficile de changer. La clientèle de l'organisme amasse une expérience particulière et s'habitue à traiter avec lui d'une manière spécifique, augmentant en conséquence l'inertie de la situation. L'étude de cas sur la politique forestière du Mali montre clairement qu'avec le temps la dynamique des interactions entre les Eaux et forêts et la population rurale a érigé une structure d'incitations institutionnelle clairement négative pour ce qui est de la GRN.

Les premiers efforts du service forestier malien pour intégrer l'utilisation des ressources dans son mandat de protection des ressources naturelles ont commencé il y a plus de dix ans en coopération avec les communautés locales. Aujourd'hui, cette transition se poursuit malgré les difficultés rencontrées, notamment au niveau des incitations à la réforme. A moins de modifier la structure des incitations, la viabilité des réformes envisagées restera douteuse. La portée des incitations institutionnelles à la réforme est une variable clé dont dépendront les changements de la politique forestière du Mali. En ce qui concerne les capacités institutionnelles, le seuil minimum nécessaire pour soutenir la réforme de cette politique n'est pas tout à fait clair. Il semble exister quelques indications très positives pour l'avenir mais l'expérience du passé impose une certaine circonspection qui complique les pronostics sur les possibilités de changement durable.

Un autre facteur clé concerne l'interdépendance vis-à-vis des progrès réalisés sur d'autres réformes, étant donné que la politique forestière est clairement liée à plusieurs autres politiques et pratiques, dont certaines sont en train d'être modifiées.¹⁰ Les domaines suivants exercent des incidences directes sur les réformes forestières maliennes: réforme du régime foncier, décentralisation administrative et réforme politique (démocratisation et multiplication

des options de participation populaire). Comme l'étude de cas le démontre, tous ces domaines jouent un rôle dans la viabilité des réformes de la politique forestière, particulièrement en ce qui concerne leur capacité d'influencer la structure des incitations.

Les politiques exerçant des incidences plutôt indirectes sur les réformes forestières comprennent les initiatives suivantes: réformes commerciales (par exemple, subventions et politique des prix pour les marchés intérieurs et extérieurs), mesures d'ajustement économique (par exemple, compression des effectifs du secteur public, réformes fiscales et financières) et réformes monétaires possibles (par exemple, élimination du lien entre le franc CFA et le franc français). Les réorientations de grande envergure touchant les modes de production économique de base dans tout le Sahel influenceront aussi la soutenabilité des réformes du secteur forestier (voir par exemple N'Diaye, 1993). Les responsables de la politique forestière au niveau des Eaux et forêts sont conscients de cette interdépendance mais leur aptitude à influencer ces facteurs à l'avantage du service forestier est très limitée.

L'analyse de la viabilité des changements de politique prévus doit tenir compte de plusieurs facteurs liés à leur faisabilité technique. Par exemple, le succès des réformes forestières maliennes dépendra d'une transformation de l'accent actuel sur les produits du bois vers une stratégie de gestion d'utilisations multiples, ce qui aura pour effet d'ajouter toute une gamme d'autres considérations: structure de l'emploi et de la consommation, options en matière de commercialisation, systèmes de production intégrés (par exemple, aliments, fruits, bois de feu, fourrage, paillis et médicaments provenant tous de la forêt). Les autres facteurs techniques se répercutant sur la politique forestière comprennent les éléments suivants: rôle des arbres dans les revenus ruraux, stratégies d'existence (par exemple, sédentarité, culture sur coupe et brûlis, pastoralisme) et sécurité alimentaire et énergétique (voir Turnham et al., 1992).¹¹ Le service des Eaux et forêts possède un noyau de spécialistes sectoriels qui est capable de s'attaquer à ces questions techniques et a accès à d'autres ressources techniques par l'intermédiaire des projets financés par les bailleurs de fonds mais, sur le terrain, l'agent forestier moyen est mal préparé à s'y attaquer. En l'absence d'un effort considérable pour améliorer le niveau de compétence technique des agents de terrain, la viabilité des réformes en souffrira.

La perspective globale permet un certain optimisme circonspect concernant les chances de succès des réformes de la politique forestière malienne. Ceux qui sont responsables de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique ont tenu compte, au moins en paroles, de la majorité des facteurs nécessaires pour conduire aux résultats voulus, tout en reconnaissant les incertitudes qui caractérisent la région du Sahel. Le climat politique semble favoriser des changements importants et la nouvelle ouverture à l'égard de la participation populaire est encourageante. Dans l'immédiat, ce sont les questions d'incitations et de capacités institutionnelles qui posent le plus grand risque de diluer ou même de renverser les réformes. A plus long terme, les facteurs globaux d'ordre socioéconomique et environnemental entreront en jeu et, en conséquence, il est difficile de faire des pronostics pour l'avenir.

A court et à long terme, les réformateurs de la politique forestière du Mali devront adopter une perspective stratégique de gestion des réformes. L'impression populaire est que les réalités politiques n'entrent en jeu qu'au moment de formuler une politique et que la mise en oeuvre consiste essentiellement à mettre au point les aspects techniques et à administrer les

aspects routiniers. L'exemple de la politique forestière malienne montre clairement que cette impression est fautive. La mise en oeuvre de la politique est un processus profondément dynamique. A mesure que des actes sont accomplis au fil des jours en vue d'appliquer les directives de la politique, la politique elle-même évolue. A mesure que des résultats spécifiques sont atteints, les groupes cibles et les autres groupes intéressés sont touchés, modifiant en conséquence l'environnement politique. Une perspective de gestion stratégique permet de regarder vers l'extérieur pour examiner le contexte général, vers l'avenir pour penser aux résultats et incidences escomptés et, enfin, vers l'intérieur pour se pencher sur les aspects techniques et les opérations régulières. A moins de tenir compte de toutes ces dimensions, ceux qui sont chargés de la mise en oeuvre de la politique se retrouveront sans gouvernail et seront sûrs de rencontrer (au mieux) des surprises désagréables ou (au pire) une catastrophe totalement inattendue.

NOTES EXPLICATIVES

1. Cette partie de l'étude repose sur l'analyse du code forestier malien effectuée par Elbow et Rochegude (1990). Le lecteur trouvera dans leur analyse une discussion plus approfondie de la législation forestière du Mali (et d'autres pays du Sahel) basée sur la loi française de 1935.
2. Les articles qui démontrent cette autorité comprennent:
 - * classement des forêts (Article 20);
 - * catégorisation des forêts (Articles 2, 13, 18);
 - * droits d'usage commerciaux et personnels (Articles 27-36, 40);
 - * protection des espèces de valeur (Articles 37-39);
 - * autorisation d'exploitation limitée consentie par l'Etat (Articles 42-50); et
 - * autorité étatique sous forme d'imposition d'amendes et d'emprisonnement (Articles 53-64).
3. Les amendes et les sanctions pour chaque type d'infraction s'établissent comme suit:
 - * Défrichage illégal à des fins agricoles ou coupe illégale de branches d'arbre dans la zone sahélienne: amende de 50.000 à 150.000 francs et/ou 1 mois à 5 ans en prison;
 - * Exploitation illégale d'une forêt classée, coupe des espèces protégées, absence de permis de coupe et de transport: amende de 60.000 à 200.000 francs et/ou 1 mois à 5 ans en prison;
 - * Utilisation illégale des ressources fourragères: amende de 1.000 à 3.000 francs par animal et/ou 11 jours à 3 mois en prison;
 - * Défrichage illégal dans une zone protégée: amende de 16.000 à 50.000 francs (multipliée par deux dans une forêt classée);
 - * Déplacement illégal des bornes d'une forêt classée: amende de 80.000 à 240.000 francs et/ou 11 jours à 3 mois en prison;
 - * Obstruction d'un responsable forestier qui remplit ses fonctions: amende de 20.000 à 120.000 francs et/ou 11 jours à 3 mois en prison;

- * Extraction de sol, de roches, etc., d'une forêt protégée: amende de 30.000 à 100.000 francs;
 - * Un récidiviste reçoit la peine maximum, un complice reçoit la même amende que le coupable principal et un père est responsable des actes criminels de ses enfants mineurs (Articles 74-76).
4. Pour une discussion générale de cette question, voir Crowley (1991b) et Ayithey (1990).
 5. Pour une discussion plus approfondie de l'impact à long terme de ces tendances économiques, démographiques et d'utilisation des terres sur les perspectives de développement de l'Afrique de l'Ouest, voir BAD et OCDE (1993) et Club du Sahel (1992).
 6. Pour une discussion des avantages des ONG relatifs à l'exécution des activités de foresterie sociale, voir Gregerson et al. (1989: 176-185). Les exemples du Mali où des ONG ont fourni un appui en matière de GRN locale comprennent: Anderson (1990), Bocoum (1992), Djibo et al. (1992), Hochet (1989), McLain (1992a), Poulton (1992) et Wedum (1992).
 7. Pour une discussion plus approfondie de l'opérationnalisation de la notion de gestion locale de terroir, voir le rapport du CILSS, Goumandakoye et Bado (1991).
 8. Pour une discussion du rôle des femmes en relation avec les ressources forestières et la GRN dans le Sahel, voir Monimart (1989).
 9. Par contraste, il est intéressant de noter le haut degré de spécificité dans la définition de la zone sahélienne telle qu'elle est appliquée à la coupe de branches d'arbre pour nourrir le bétail (Article 41) et notamment dans la définition de la limite géographique de cette désignation essentiellement agro-écologique:

La limite sud officielle de la zone sahélienne est définie par la limite sud du cercle de Kayes, le fleuve Sénégal jusqu'à Bafoulabé, jusqu'au confluent des fleuves Bakoye et Baoulé, le fleuve Baoulé jusqu'à la route à Yarangabougou, la route Yarangabougou-Kolokani-Niamina-Farako-Se et le fleuve Niger jusqu'à Samé, la route Samé-Sarré-Djenné-Sofara-Bankass-Koro jusqu'à la frontière avec le Burkina Faso.

10. Les forêts, comme toutes les catégories de ressource naturelle, sont étroitement liées à plusieurs facteurs interdépendants. Cette interdépendance se reflète d'une manière frappante dans le consensus mondial au sujet des principes forestiers adoptés lors de la conférence UNCED à Rio de Janeiro. Selon une analyse, sur les 50 thèmes faisant l'objet de cet accord, cinq seulement concernent les aspects internes des forêts (Larsen, 1993). Le caractère systémique des questions liées aux ressources naturelles est également souligné dans Brinkerhoff, Gage et Yeager (1992).

11. Encore d'autres considérations techniques découlent de l'impact des changements climatiques, de la désertification et des tendances démographiques (voir BAD et OCDE, 1993).

BIBLIOGRAPHIE

- Agence des Etats-Unis pour le développement international. 1992. "The FY 1992 Assessment of Program Impact (API)." Bamako, Mali: auteur.
- Agence des Etats-Unis pour le développement international. 1991. "Mali Animal Productivity and Export. Project Identification Document." Bamako, Mali: auteur.
- Anderson, Jon. 1990. "The Integration of Villagers in the Management of Semi-Industrial Gmelina Plantations at OAPF - Present Activities and Implications for the Future." Bamako, Mali: Opération aménagement et productions forestiers, octobre.
- Associates in Rural Development, Inc. 1992a. Decentralization and Local Autonomy: Conditions for Achieving Sustainable Natural Resource Management. Burlington, VT: Projet finance et gestion de la décentralisation, financé par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international.
- . 1992b. Decentralization and Local Autonomy: Conditions for Achieving Sustainable Natural Resource Management, Volume II - Appendices. Burlington, VT: Projet finance et gestion de la décentralisation, financé par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international. Décembre.
- . 1991. A Conceptual Approach to the Conservation and Management of Natural Forests in Sub-Saharan Africa - (Arid and Semi-Arid Forests and Woodlands). Série de publications n°91-4. Washington, DC: Agence des Etats-Unis pour le développement international.
- . 1989. Options for Promoting User-Based Governance of Sahelian Renewable Natural Resources. Burlington, VT: Projet finance et gestion de la décentralisation, financé par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international.
- Aw, Omar. 1989. "Ressources naturelles renouvelables au Mali - programmes - projets - textes réglementaires - questions institutionnelles - document de synthèse." Bamako, Mali: Banque mondiale.
- Ayittey, George B.N. 1990. "Indigenous African Systems: An Assessment." Dans Banque mondiale, The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa. Volume 3: Institutional and Sociopolitical Issues. Washington, DC: auteur, p. 22-32.
- Bâ, Boubakar M. 1992. "Compte-rendu de la réunion de travail sur le foncier et la décentralisation." Ouagadougou, Burkina Faso: Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et Club du Sahel.
- Bagnoud, Nicolas. 1992. "Aspects du rôle socio-économique des arbres dans les parcs à karité et néré de la zone du Mali-Sud et conséquences pour l'évolution future: exemple des

villages de Pourou, Guetelé et N'Tossoni." Zurich: Département de recherche sur la forêt et sur le bois.

Banque africaine de développement (BAD) et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 1993. "Perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest: population, espace et développement." Paris: auteurs. Projet CINERGIE, document de synthèse à l'issue de la première phase des travaux, version provisoire.

Banque mondiale. 1992. Staff Appraisal Report - Mali - Natural Resource Management Project. Washington, DC: auteur, Région de l'Afrique, Département sahélien, Département de l'agriculture, mai.

---. 1990. "Forest Policy: An Approach Paper." Communication présentée à la Conférence sur la conservation et l'utilisation rationnelle de la forêt dense d'Afrique centrale et de l'Ouest, Abidjan, Côte d'Ivoire, 5-9 novembre.

---. 1981. Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action. Washington, DC: auteur.

Bertrand, Alain. 1992. "Institutionnaliser la gestion villageoise des ressources naturelles: une nécessité urgente pour les pays d'Afrique de l'Ouest." Séminaire organisé par CIRAD-MES, 7-9 septembre. Nogent-sur-Marne, France, Economie institutionnelle et agriculture.

---. 1985. "Les nouvelles politiques de foresterie en milieu sahélien." Les cahiers de la recherche-développement. Volume 8, p. 25-34.

Bishop, Joshua. 1988. Indigenous Social Structures, Formal Institutions, and the Management of Renewable Natural Resources in Mali. Washington, DC: Banque mondiale, Région de l'Afrique, Département sahélien, Division agricole, août.

Bocoum, Aly. 1992. "Etude de cas de Bore: décentralisation de la gestion forestière." Bobo-Dioulasso, Burkina Faso: CILSS et Centre sur les régimes fonciers (Land Tenure Center: LTC), 18-20 janvier.

Bourgoignie, Marie-Noëlle et Moustapha Yacouba. 1992. "Compte rendu de la deuxième réunion sur les dossiers fonciers et la décentralisation." Ouagadougou, Burkina Faso: CILSS et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 17-18 mars.

Boye, Abd-El Kader. 1993. "State and Society in Sub-Saharan Africa (Primarily in the Sahel Countries): Aid Agencies, Civil Society, and the Operating Logic of the State." Paris: OCDE/Club du Sahel. Document de travail pour la réunion du groupe consultatif de bailleurs de fonds, Berlin. Avril.

Brinkerhoff, Derick W., James D. Gage et Jo Anne Yeager. 1992. Implementing Natural Resources Management Policy in Africa: a Document and Literature Review.

- Washington, DC: Agence des Etats-Unis pour le développement international, Projet de mise en oeuvre de réformes politiques.
- Bruce, John W. 1989. "Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure for Community Forestry Initiatives." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, juillet.
- Bruce, John W. et Louise Fortman. 1989. Agroforestry: Tenure and Incentives. Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, document de recherche LTC n°135.
- Buttoud, Gérard. 1989. "Les enjeux forestiers des législations foncières en Afrique sèche." Nancy, France: Laboratoire d'économie forestière et agricole, INRA-ENGREF.
- CARE. 1993. "Agriculture and Natural Resources Sector Strategy." Bamako, Mali: auteur, janvier.
- . 1992a. "CARE Country Profile." Bamako, Mali: auteur, juillet.
- . 1992b. "Funding Application for On-going Projects CY '93." Bamako, Mali: auteur, Projet agrosylviculture de Koro.
- . 1992c. "Multi Year Plan - Country Overview." Bamako, Mali: auteur.
- . 1992d. "Partnership Strategy." Bamako, Mali: auteur.
- . 1992e. "Redynamisation des Ogokanas pour la gestion des ressources naturelles - rapport d'une expérience recherche-action." Bamako, Mali: auteur, Projet agrosylviculture villageoise de Koro, septembre.
- Centre sur les régimes fonciers (Land Tenure Center: LTC). 1992a. "Sahelian Forest Code Conference Project Proposal." Madison, WI: Université du Wisconsin, février.
- . 1992b. "Synthesis and Dissemination of Land Tenure Center Research on Tenure and Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa." Madison, WI: Université du Wisconsin.
- . 1991. "Workshop on Tenure and Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa." Arlington, VA: Université du Wisconsin, pour l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, 13 février.
- Chaumié, J. 1985. "La gestion de l'environnement dans les pays sahéliens." Les cahiers de la recherche-développement. Volume 8, p. 17-24.
- Cherel, Odile. 1992. "Les feux de brousse en Afrique de l'Ouest: Burkina Faso, Mali, Niger." Ouagadougou, Burkina Faso: Banque mondiale, rapport n°1, mai.

- Cherel, Odile, André Roch Compaoré, Marcel Poussy et Jean-Baptiste Zongo. 1992. "Les feux de brousse en Afrique de l'Ouest: Burkina Faso, Mali, Niger. Rapport de synthèse." Ouagadougou, Burkina Faso: Banque mondiale, mai.
- Club du Sahel. 1992. "Sahel Economy, Ecology and Demography Study." Paris, France: auteur.
- Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS). 1992. "Gestion des ressources naturelles pour un développement durable au Sahel." Ouagadougou, Burkina Faso: auteur.
- . 1988. "Analyse des textes législatifs et réglementaires des pays membres du CILSS en matière de gestion des ressources naturelles." Ouagadougou, Burkina Faso: auteur, Service écologie environnement.
- Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et Centre sur les régimes fonciers (LTC). 1993a. "Rapports nationaux - atelier sur les codes forestiers au Sahel." Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 18-20 janvier.
- . 1993b. "Rapport provisoire - atelier sur les codes forestiers." Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 18-20 janvier.
- . 1993c. "Synthèse régionale - atelier sur les codes forestiers au Sahel." Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 18-20 janvier.
- Compaoré, André Roch. 1992. "Les feux de brousse en Afrique de l'Ouest: Burkina Faso, Mali, Niger. La politique des feux de brousse." Ouagadougou, Burkina Faso: Banque mondiale, rapport n°2, mai.
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. 1992. "Combating Deforestation, Agenda 21, Chapter 11." Conches, Suisse: Secrétariat des Nations Unies pour la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. 1991. "Conservation and Development of Forests: Report by the Secretary-General of the Conference." Conches, Suisse: Comité de préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Groupe de travail I. Document n°GE.91-61796/3431B, juillet.
- Coulibaly, Cheibane, Djeneba K. Keita, Ibrim Cissé, Ousmane Traoré, Sadou Oumar Bah et Samba Soumaré. 1991. "La problématique foncière au Mali: réflexion nationale multidisciplinaire." Paris: OCDE/Club du Sahel et CILSS, novembre, version provisoire.
- Crowley, Eve L. 1991a. "Issues in the Analysis of Land Tenure Regimes in Mali." Paris: Club du Sahel/OCDE.

- . 1991b. "Resource Tenure in Mali: An Anthropological Analysis of Local Institutions." Paris: Club du Sahel/OCDE.
- Dagamaïssa, Abdoulaye. 1990. "Foresters' Perceptions of Village Forestry in Mali." Moscow, Idaho: Université de l'Idaho, Ecole des hautes études, thèse de maîtrise.
- Dennison, Steve et James Thomson. 1992. "Decentralization and Natural Resource Management: Mali Field Report." Dans Decentralization and Local Autonomy: Conditions for Achieving Sustainable Natural Resource Management, Volume II - Appendices. Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc. Projet finance et gestion de la décentralisation, financé par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, décembre.
- Djibo, Hadiza, Cheibane Coulibaly, Paul Marko et James T. Thomson. 1991. "Decentralization, Governance, and Management of Renewable Natural Resources: Local Options in the Republic of Mali." Burlington, VT: Associates in Rural Development. Etudes sur la décentralisation dans le Sahel, contrat n°90/52 de l'OCDE, octobre.
- Djibo, Seybatou Alpha, Johannes Groenendijk, Souleymane Diarre et Samou Djiakite. 1992. "Evaluation des projets: foresterie rurale de Ségou, appui à la foresterie villageoise dans la région de Koulikoro." Bamako, Mali: Direction nationale des eaux et forêts, Ministère du développement rural et de l'environnement.
- Diop, Aïssa Maïga. 1993. "Propositions de mesures transitoires en matière domaniale et foncière en milieu rural au Mali." Bamako, Mali, Atelier sur le code foncier, 27-28 janvier.
- Elbow, Kent et Alain Rochegude. 1990. A Layperson's Guide to the Forest Codes of Mali, Niger, and Senegal. Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, document de recherche LTC n°139.
- Fortmann, Louise et James Riddell. 1985. "Trees and Tenure - An Annotated Bibliography for Agroforesters and Others." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers et Conseil international de recherche en agroforesterie.
- Giri, Jacques. 1993. "Power, Society and Development in the Sahel." Paris: OCDE/Club du Sahel. Document de travail pour la réunion du groupe consultatif de bailleurs de fonds, Berlin, avril.
- Goumandakoye, Mounkaila et Jean Babou Bado. 1991. "L'aménagement des terroirs: concept et opérationnalisation." Ouagadougou, Burkina Faso: CILSS.
- Grayzel, John A. 1990. "Markets and Migration: a Fulbe Pastoral System in Mali." Dans John G. Galaty et Douglas L. Johnson, éditeurs, The World of Pastoralism: Herding Systems in Comparative Perspective. New York: Guilford Press, p. 35-69.

- Gregerson, Hans, Sydney Draper et Dieter Elz. 1989. People and Trees: The Role of Social Forestry in Sustainable Development. Washington, DC: Banque mondiale, Institut pour le développement économique.
- Grindle, Merilee S. et John W. Thomas. 1991. Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore: presse de l'Université Johns Hopkins.
- Haidara, Yero. 1992. "Foncier et décentralisation - rapport administratif - atelier régional de Mopti." Bamako, Mali: Service d'experts pour les ressources naturelles et l'environnement au Sahel (SERNES).
- Hall, Robert E., Hamidou Magassa, Aliou Bâ et Jeremy Hodson. 1991. "Decentralization, Service Provision, and User Involvement: Local-Level Options in the Republic of Mali." Burlington, VT: Associates in Rural Development. Etudes sur la décentralisation dans le Sahel, contrat n°90/52 de l'OCDE, septembre.
- Heermans, John et Maman Sani Sidi. 1987. "Natural Forest Management in the Sahel." Forest, Trees, and People Newsletter. Volume 11, p. 28-37.
- Hesseling, Gerti. 1991. "Conditions juridiques et institutionnelles pour une nouvelle politique foncière au Mali: vers un observatoire du foncier." Rapport dans le cadre de l'étude, Bilan et recommandations pour un observatoire au Mali, Bamako, Mali.
- Hesseling, Gerti et Cheibane Coulibaly. 1991. "La législation et la politique foncières au Mali: rapport dans le cadre du schéma directeur de développement rural." Leiden, Belgique: Centre d'études africaines.
- Hobgood, Harlan. 1992. "Facilitating Transitions from Centralized to Decentralized Politics." Burlington, VT: Associates in Rural Development, Projet finance et gestion de la décentralisation, avril.
- Hochet, Anne-Marie. 1989. "Appui aux initiatives de base: Niafunké - Mali." Berne, Suisse: Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA).
- Honadle, George et Lauren Cooper. 1989. "Beyond Coordination and Control: An Interorganizational Approach to Structural Adjustment, Service Delivery, and Natural Resource Management." World Development, 17(10): 1531-41.
- Horowitz, Michael, éditeur. 1976. Colloquium on the Effects of Drought on the Productive Strategies of Sudano-Sahelian Herdsmen and Farmers. Binghamton, NY: Institut pour l'anthropologie du développement.
- Intercoopération suisse. 1992. "Groupe de réflexion foresterie et développement paysan - proposition de termes de référence." Sikasso, Mali: Direction régionale des eaux et forêts.

Konate, Ali Bacha. 1992. "Contribution au séminaire-atelier sur la décentralisation dans la gestion des ressources naturelles - les Alamodiou' Garou." Bankass, Mali: SOS Sahel GB, Projet de protection de l'environnement, 12-14 novembre.

Land Tenure Center (LTC): voir Centre sur les régimes fonciers.

Larsen, Gary L. 1993. "Emerging Global Consensus on Forests." Portland, OR: Département d'agriculture des Etats-Unis, Service forestier, Station de recherche de la région Pacifique-Nord-Ouest. Version provisoire.

Lassoie, James P. et Steven Kyle. 1989. "Policy Reform and Natural Resources Management in Sub-Saharan Africa." Washington, DC: Agence des Etats-Unis pour le développement international.

Lawry, Steve. 1988. "Trip Report to USAID/Mali." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers.

Magassa, Hamidou (SERNES). 1992. "Synthèse des résultats des ateliers régionaux sur le foncier rural." Bamako, Mali: 26-29 janvier.

Mazamanian, Daniel A. et Paul A. Sabatier. 1989. Implementation and Public Policy. Lanham, MD: Presse universitaire de l'Amérique.

McLain, Rebecca. 1993. "Report on the LTC/CILSS Sahelian Forest Code Workshop." Bobo-Dioulasso, Burkina Faso: CILSS, 18-20 janvier.

---. 1992a. "La gestion décentralisée des forêts de Bore et du Terabe: une étude des systèmes de gestion forestière dans le cercle de Douentza, République du Mali." Bamako, Mali: Fondation du Proche-Orient, avril.

---. 1992b. Recommendations for a New Malian Forest Code: Observations from the Land Tenure Center's Study of Land and Tree Tenure in Mali's Fifth Region. Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, document de recherche LTC n°109, juin.

---. 1992c. "Report on the Sahelian Forest Code Workshop Reconnaissance Trip to Burkina Faso, Mali, Senegal and Niger." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, avril-mai.

---. 1992d. "Summary of APREFA and Club du Sahel Conferences." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, 8-12 avril.

---. 1991a. "Final Report - Village Reforestation Project Land Tenure Study." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, octobre.

- . 1991b. "Report 4: Forest Agent Survey, Mopti, Mali." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers.
 - . 1991c. "Tenure, Tree Management, and Mali's Forest Code: Report of a Sample Survey in Central Mali." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, mars.
 - . 1990a. "First Trimesterly Report - Land Tenure Center - Village Reforestation Project, Mopti, Mali." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers.
 - . 1990b. "Tenure and Agroforestry: Village and Household Studies in Central Mali." Madison, WI: Université du Wisconsin, Centre sur les régimes fonciers, octobre.
- Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement. 1992. "Débat national sur les feux de brousse au Mali." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts. Séminaire national, 21-23 octobre.
- . 1991. "Rapport final des Etats généraux du monde rural." Bamako, Mali: auteur, décembre.
 - . 1990. "Rapport annuel." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts.
 - . 1986. Manuel de reboisement villageois. Berne, Suisse: Intercoopération suisse et Direction nationale des eaux et forêts.
- Ministère du développement rural et de l'environnement (MDRE). 1992a. "Analyse des mesures prises en matière de décentralisation et propositions d'orientation de la politique foncière, ateliers régionaux foncier/décentralisation." Bamako, Mali: auteur, novembre.
- . 1992b. "Ateliers régionaux foncier/décentralisation." Document n°2. Bamako, Mali: auteur, novembre.
 - . 1992c. "Atelier sur la gestion institutionnelle des services intervenant dans le développement rural en 3e région." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts, octobre.
 - . 1992d. "Etude filière d'approvisionnement en bois/énergie des principaux centres urbains du Mali." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts. Réunion des directeurs régionaux, directeurs d'opération et chefs de projet de la DNEF, Tabacoro, 28-31 octobre.
 - . 1992e. "Evaluation de la politique forestière du Mali, 1980-1989." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts, Réunion des directeurs régionaux, directeurs d'opération et chefs de projet de la DNEF, Tabacoro, 28-31 octobre.

- . 1992f. "Note sur l'organisation de l'exploitation forestière." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts. Réunion des directeurs régionaux, directeurs d'opération et chefs de projet de la DNEF, Tabacoro, 28-31 octobre.
 - . 1992g. "Principes, objectifs fondamentaux et orientations stratégiques de la politique forestière du Mali." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts, Réunion des directeurs régionaux, directeurs d'opération et chefs de projet de la DNEF, Tabacoro, 28-31 octobre.
 - . 1992h. "Proposition de restructuration de la Direction nationale des eaux et forêts." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts, août.
 - . 1992i. "Réglementation foncière: impact sur les systèmes de production ruraux au Mali, ateliers régionaux foncier/décentralisation." Bamako, Mali: auteur, novembre.
 - . 1992j. "Schéma du plan directeur régional de développement des forêts et de la pêche." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts. Réunion des directeurs régionaux, directeurs d'opération et chefs de projet de la DNEF, Tabacoro, 28-31 octobre.
 - . 1992k. "Système de suivi/évaluation - indicateurs prioritaires." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts, juillet.
 - . Sans date. "Débat national pour une nouvelle stratégie de lutte contre les feux de brousse." Bamako, Mali: auteur, Direction nationale des eaux et forêts.
- Ministère des ressources naturelles et de l'élevage et Coopération suisse. 1987. "Rapport de la mission conjointe d'étude de la police forestière." Bamako, Mali: Intercoopération, mai.
- Monimart, Marie. 1989. Femmes du Sahel: la désertification au quotidien. Paris: Editions Karthala et OCDE/Club du Sahel.
- Moore, Sally Falk. 1993. "Law, State and Civil Society in the Sahel." Cambridge, MA: Université Harvard. Mars.
- Mukandala, Rwekasa Sympho. 1992. "To Be or Not to Be: the Paradoxes of African Bureaucracies in the 1990s." International Review of Administrative Sciences. Volume 58, n°4, p. 555-576.
- N'Diaye, Mohamadou-Mansour. 1993. "L'environnement dans les stratégies de développement au Sahel: vers un mode de régulation éco-intégrateur." Paris: OCDE/Club du Sahel. Février, version provisoire.
- Organisation des Nations Unies. 1991. Programme national de gestion des ressources naturelles - rapport de préparation. Rome: auteur, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

- Otto, Jonathan. 1991. NGOs in the Sahel - Actors and Issues in Natural Resource Management. Amherst, MA: Université du Massachusetts.
- Ouattara, Souleymane. 1992a. "Attentes villageoises - enquête menée par le service des eaux et forêts dans la région de Sikasso." Sikasso, Mali: Projet d'appui à la Direction régionale des eaux et forêts.
- . 1992b. "Les obstacles socio-économiques et culturels au développement du monde rural - cas de la région de Sikasso, Mali." Sikasso, Mali: Projet d'appui à la Direction régionale des eaux et forêts.
- Ouédraogo, K. et M. Soto Flandez. 1993. "Aménagement des forêts naturelles et la protection de bois." Ouagadougou, Burkina Faso: Ministère de l'environnement et du tourisme, Programme des Nations Unies pour le développement, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Pons, Roger. 1992. The Environment and Sahelian Realities: Potential for Improvement in Aid Policies and Project Management, Suggestions Based on Some Twenty Case Studies. Paris: OCDE/Club du Sahel et CILSS, document de travail SAH/D (92)395, novembre.
- Poulton, Robin. 1992. "CARE-Mali et la digue de Balamaoudo." Bamako, Mali: Agence des Etats-Unis pour le développement international, Projet de cofinancement des organisations bénévoles privées, 20 mai.
- Poussy, Marcel. 1992. "Les feux de brousse en Afrique de l'Ouest: Burkina Faso, Mali, Niger. Aspects sociologiques." Ouagadougou, Burkina Faso: Banque mondiale, rapport n°3, mai.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 1992. République du Mali - stratégie pour l'énergie domestique. Rapport n°147/92. Washington, DC: Programme d'assistance en matière de gestion du secteur de l'énergie.
- Ross, Bruce et Amare Getahun. 1987. "Support for Technology Transfer to NGOs and PVOs Promoting Forestry in Africa - Concept Paper." Washington, DC: Energy/Development International.
- Shaikh, Asif. 1989. "The Ségou Roundtable on Local Level Natural Resources Management in the Sahel: Report to USAID." Washington, DC: Energy/Development International, juin.
- . 1986. "Initiating Forestry Reforms in the Sahel: The Role of Transitional Financing." Rural Africana. Vol. 23-24, p. 49-59.
- Steiber, J. et Ch. du Saussay. 1988. "Rapport de mission des consultants." Bamako, Mali: Organisation suisse pour le développement et la coopération, Séminaire national sur la police forestière, mars.

- Sy, Ousmane. 1990. "Bilan analytique des projets et programmes relatifs à la gestion des ressources naturelles et à la lutte contre la désertification au Mali." Ouagadougou, Burkina Faso: CILSS, août.
- Taylor II, George F. et Moustapha Soumare. 1986. "Strategies for Forestry Development in the West African Sahel: An Overview." Rural Africana. Vol. 23-24, p. 5-19.
- Thomson, James T. 1991a. "Cost Effective Renewable Natural Resources Governance: The Kayes Fisheries, Traditional Institutions, and the Forest Service." Dans Associates in Rural Development, Workshop on Democracy and Governance: Proceedings. Burlington, VT: auteur, p. 69-79.
- . 1991b. "Decentralization, Governance and Problem-Solving in the Sahel." Burlington, VT: Associates in Rural Development, Projet finance et gestion de la décentralisation, décembre.
- et Mountaga Tall. 1991. "Non-Centralized Provision of Public Services and Governance and Management of Renewable Natural Resources in Contemporary Mali." Burlington, VT: Associates in Rural Development. Etudes sur la décentralisation dans le Sahel, contrat n°90/52 de l'OCDE, octobre.
- Tilford, Kathy et Douglas Steinberg. 1991. "Intégration des ONG dans l'aménagement de terroir." Bamako, Mali: CARE.
- Touré, Mahamane Dedeou. 1993. "Les grandes orientations pour une politique foncière en milieu rural au Mali." Bamako, Mali: CARE.
- . 1992. "Conférence sur la politique forestière sahélienne." Bamako, Mali: Ministère du développement rural et de l'environnement, Programme national de lutte contre la désertification.
- Turnham, David avec Leif E. Christofferson et J. Tomas Hexner. 1992. Toward Sustainable Development in Rural Africa. Paris: OCDE, document de politique générale n°6 du Centre de développement de l'OCDE.
- Veeneklaas, F.R., S. Cissé, P.A. Gosseye, N. van Duivenbooden et H. van Keulen. 1991. Development Scenarios, Competing for Limited Resources: The Case of the Fifth Region of Mali. Wageningen, Pays-Bas: Centre de recherche agrobiologique (CABO-DLO) et Etude sur les systèmes de production ruraux en 5ème région (ESPR), Mopti, Mali, rapport n°4, mars.
- Wedum, Joanne. 1992. "Annual Implementation Plan - Djenné Agro-Systems Project." Bamako, Mali: CARE.
- Wunsch, James S. 1990. "Foundations of Centralization: The Colonial Experience and the African Context." Dans James S. Wunsch et Dele Olowu, éditeurs, The Failure of the

Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa. Boulder, CO: Westview Press, p. 23-43.

Wunsch, James S. et Dele Olowu, éditeurs. 1990. The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa. Boulder, CO: Westview Press.

Annexe A

Contexte politique et économique du Mali: aperçu des événements récents

par

David Miller

La situation économique du Mali, comme celle de tous les autres pays du Sahel, s'est nettement détériorée au cours des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Il est devenu de plus en plus évident que la stratégie de développement socialiste et étatiste poursuivie par le Mali n'arrivait pas à atteindre ses objectifs. Dans un premier temps, le gouvernement malien s'est opposé à la réforme mais, devant la nécessité d'obtenir des ressources de l'extérieur, il a fini par accepter les conditions imposées par les bailleurs de fonds et a pris certaines démarches vers la libéralisation des marchés et la réduction des dépenses gouvernementales. Sur le plan politique, l'excitation fiévreuse des initiatives démocratiques lancées en Europe de l'Est à la fin des années quatre-vingt s'est répandue en Afrique et, en particulier, s'est implantée au Mali. En 1991, une coalition peu serrée de groupes urbains, ayant subi les effets des mesures d'ajustement structurel et aigrie par les tactiques répressives du gouvernement, s'est ralliée à la solution d'un gouvernement pluraliste et a fait tomber le régime.

La population rurale, moins bien organisée, a peu contribué au renversement du gouvernement. Cependant, dans une série de réunions publiques organisée par le gouvernement de transition, elle a exprimé sa colère et son désir ardent de jouer un rôle dans le gouvernement du pays. Pendant les 440 jours de son existence, le gouvernement de transition a pris les premières démarches nécessaires pour établir ce qu'on appelle communément au Mali "un gouvernement de droit" et a dressé le plan de base d'un gouvernement populaire.

Le gouvernement de transition a également organisé la première élection multipartite du Mali et assisté à l'inauguration de la III^e République. Depuis son accession au pouvoir, le nouveau gouvernement s'efforce avec assiduité de consolider sa majorité mais il subit toujours les mêmes pressions qui ont fait tomber le dernier régime. Malgré son engagement en faveur de la décentralisation, le régime de Konaré s'attaque encore à présent au problème de définir le moyen optimal de transférer à la population une véritable part de pouvoir. Le dilemme du gouvernement est celui de vouloir satisfaire les demandes des bailleurs de fonds et pareillement celles de la population urbaine; la population rurale demeure essentiellement mal organisée et n'arrive pas à se faire entendre.

Avant 1990: Contexte général et régime de Traoré

Au Mali, les changements contemporains d'ordre politique et économique se déroulent sur une scène dénuée de tout ornement. La productivité économique repose sur les ressources diversifiées mais extrêmement fragiles de son immense territoire enclavé. L'agriculture domine l'économie

mais subit les incertitudes du climat et des marchés internationaux. Sa population, en pleine expansion, est essentiellement rurale, analphabète et pauvre. Le revenu par habitant oscille entre 200 et 300 dollars par an et l'espérance de vie à la naissance demeure inférieure de 20 ans à la moyenne mondiale.

Les gouvernements qui tentent de s'attaquer à ces contraintes héritent un système politique qui présente ses propres limites. La centralisation de l'autorité politique, caractéristique du système colonial français et renforcée par le régime socialiste de Keita après l'indépendance, continue sous le régime de Traoré. Le régime non idéologique de Traoré, en fait un gouvernement militaire pendant les onze premières années, exerce une présence sévère en milieu urbain mais, dans la campagne, très limitée. Au Mali, le centre a toujours déterminé les règles administratives sans pour autant disposer des ressources nécessaires pour assurer leur mise en vigueur. Dans le monde rural, l'effet a été d'affaiblir les systèmes existants de réglementation politique et sociale sans les remplacer. L'exemple le plus frappant de cette situation se reflète dans l'extrême nord du pays, où les nomades touaregs ont rejeté l'autorité de l'Etat, poussant le gouvernement à recourir à la force militaire pour imposer sa domination.

Premiers pas vers la décentralisation

Malgré cette tendance générale en faveur de la centralisation de l'autorité politique au Mali, on peut détecter tout au long de l'histoire du pays une nuance de décentralisation gouvernementale. Le principe d'administration indépendante au niveau des districts locaux existait déjà dans la première constitution de la République Soudanaise après l'indépendance mais n'a servi qu'à maintenir les quelques communes urbaines créées auparavant durant la période coloniale. C'est seulement vers la fin des années soixante-dix que le régime de Traoré a pris les premiers pas hésitants en faveur de la décentralisation administrative. En 1977, l'ordonnance n°77-44/CMLN a stipulé la création de comités et conseils locaux chargés de guider les investissements dans le développement local. La portée des dispositions de cette loi était très large mais les autorisations et textes législatifs n'ont été achevés qu'en 1982. Les conseils locaux n'ont toujours pas assumé de rôle actif.

En ce qui concerne l'aspect financier de la décentralisation, le Fonds de développement régional et local (FDRL) a été créé en 1988, ayant pour effet de fondre les taxes et les impôts locaux dans le but de fournir aux communautés locales une proportion des impôts locaux. Pourtant, les fonds en question étant administrés par le gouvernement central, l'autorité financière locale demeure inexistante.

L'assistance apportée par les bailleurs de fonds a assuré la continuation du régime de Traoré au cours de cette période mais l'assistance de l'extérieur a également contribué à certaines mesures favorisant la décentralisation du pouvoir. Les bailleurs de fonds ont encouragé la création des importantes entreprises parapubliques du pays qui, à leur tour, ont créé des fonds de pouvoir régionaux dans les services techniques en dehors de l'administration gouvernementale. Outre cette déconcentration de pouvoir, l'assistance des bailleurs de fonds a également favorisé la décentralisation administrative et politique, par exemple en finançant en 1987 un séminaire national sur la planification décentralisée à Gao, à l'issue duquel des résolutions ont été

présentées pour activer les initiatives stipulées par la loi de 1977. Reconnaissant peut-être qu'un certain changement était inévitable, l'unique parti de l'Etat, l'Union démocratique du peuple malien (UDPM), est rapidement intervenu pour diriger le processus de décentralisation et, vers la fin des années quatre-vingt, a parrainé une série de séminaires régionaux sur la décentralisation, aboutissant au Séminaire national sur la décentralisation tenu à Bamako en mai 1990.

Ajustement structurel

Les mesures prises par Traoré en faveur de la décentralisation ont été timides mais le Mali a fait de grands progrès vers la libéralisation des marchés au cours des années quatre-vingt. Un programme d'ajustement structurel à moyen terme a été lancé au milieu de 1988 et l'accord sur un deuxième cadre de réforme a été signé avec le Fonds monétaire international (FMI) en 1990. Après une période d'hésitation initiale, le gouvernement a beaucoup réduit la réglementation des marchés. Sous une pression exercée par les bailleurs de fonds, notamment le FMI et la Banque mondiale, le Mali a révisé ses codes commerciaux et d'investissement et supprimé l'ensemble des restrictions quantitatives sur le commerce et des monopoles sur les importations. Il a réformé les impôts sur le commerce et adopté une taxe à la valeur ajoutée. Le gouvernement a également dissous ou vendu la plupart des entreprises publiques et réduit les effectifs de la fonction publique.

Outre la réforme structurelle du secteur économique, le Mali a lancé des programmes de réforme de l'éducation et de l'agriculture dans les années quatre-vingt. Le Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA) a restructuré et libéralisé les entreprises parapubliques chargées du coton, du riz et des céréales. L'ajustement structurel du secteur de l'éducation a visé plusieurs objectifs: maîtrise des coûts, amélioration de l'efficacité des systèmes internes et externes et transfert des ressources vers l'enseignement primaire.

Ainsi, à la fin des années quatre-vingt, le gouvernement malien avait réalisé des progrès importants concernant la restructuration de l'économie. En ce faisant, il a créé des difficultés économiques au niveau de la population urbaine qui n'a pas hésité à exprimer son mécontentement. Le facteur peut-être le plus important est que les écoles continuaient de former des étudiants alors que la fonction publique en engageait un nombre de plus en plus réduit. C'est à ce moment précis, quand la situation politique intérieure chauffait, que le soutien international attribuable à la guerre froide a brusquement fondu devant les yeux de Traoré.

1990: Ouverture

Lorsque le bloc des pays de l'Est a commencé à craquer vers la fin des années quatre-vingt, les incidences sur les régimes de l'Afrique de l'Ouest n'ont pas tardé à se manifester. Les pays de l'Ouest ont commencé à proposer des liens spécifiques entre leur assistance et les réformes politiques. Le passé socialiste du Mali et ses relations avec l'URSS, maintenant en train de s'effondrer, posaient certains problèmes. En juin 1990, la France a annoncé qu'elle allait supprimer toute aide aux dictatures de l'Afrique et a accusé Traoré de violations des droits de

l'homme. Pendant l'été et l'automne, les premiers pas vers la démocratie ont été pris en Afrique. Plusieurs pays ont préparé des conventions nationales et le Bénin a organisé des élections multipartites. Au Mali, Traoré s'est prononcé pour "le pluralisme au sein de l'UDPM [l'unique parti malien]" et a prévu pour mars 1991 un débat sur le multipartisme à l'Assemblée nationale.

Les promesses limitées du gouvernement n'ont pas satisfait la population urbaine du pays, qui s'est organisée en vue d'intensifier la pression sur le gouvernement. Vers la fin de 1990, la création de deux associations non politiques mais partisans de la démocratie a été annoncée. Les premières tentatives d'organiser un défilé n'ont attiré que très peu de manifestants mais, à la fin de décembre, les deux associations principales, l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA) et le Congrès national d'initiative démocratique (CNID), ont organisé un défilé non-violent de 60.000 personnes. Une presse indépendante commençait à se manifester à la même époque. Autorisés par la libéralisation des médias en 1988, ces journaux ont réussi à repousser les efforts initiaux du gouvernement pour les censurer. L'un de ces journaux, "Les échos", a été lancé par une organisation culturelle appelée Jamana, présidée par un ancien ministre, Alpha Omar Konaré.

Les protestations violentes qui ont abouti en fin de compte à la chute du régime ont commencé en décembre. Il y a eu de petites émeutes en réponse à la tentative du gouverneur de Bamako pour limiter les zones où les marchands ambulants pouvaient vendre leurs marchandises. Le gouvernement a rapidement annulé cette décision et la situation s'est calmée mais tout le monde était maintenant au courant du mécontentement qui existait à Bamako.

De janvier à mars 1991: coalition du coup d'Etat

Au nouvel an le gouvernement a lancé une contre-offensive. Dans son discours sur l'état de l'union, Traoré a révélé la stratégie rigide et doctrinaire qu'il poursuivra jusqu'à la fin. La réponse à l'attitude intransigeante du gouvernement a été rapide. L'Union nationale des travailleurs, qui est composée surtout de fonctionnaires et qui, presque toujours, avait joué le rôle de défenseur du régime de Traoré, a paralysé Bamako pendant une grève générale de deux jours. Ensuite les magistrats et les juristes se sont mis en grève, suivis des étudiants bien organisés. Les militaires étaient mal équipés pour disperser les défilés non-violents puis, pendant la dernière semaine de janvier, des manifestants ont été tués, conduisant à des émeutes générales. Le gouvernement a fermé les écoles et les militaires ont pris possession de Bamako.

En mars, après un mois de calme relatif, la tension s'intensifiait progressivement à mesure qu'approchait la date d'ouverture de l'assemblée nationale du parti. L'UDPM a tenu des élections à la mi-mars mais les membres du parti central ont vexé la majorité des membres en renversant la sélection de certains candidats dûment choisis. Les associations prodémocratiques ont demandé un congrès national comprenant des organisations autres que l'UDPM. Plusieurs hauts responsables du parti ont donné leur démission.

Les manifestations attiraient un public de plus en plus nombreux. Le 22 mars, il y a eu des attaques bien organisées contre des immeubles du gouvernement et les résidences privées de certains responsables gouvernementaux. Les militaires ont parfois tiré sur la foule; à d'autres

occasions il se sont enfilés des manifestations. A la longue, la brutalité militaire a eu pour effet de mobiliser la population entière en faveur des manifestations. Il y a eu d'énormes réunions publiques à la Bourse du travail.

Pendant la nuit du 25 mars, les militaires ont arrêté le président et établi un comité de coordination dont les membres ont compris les représentants de diverses associations. Le pillage général s'est poursuivi pendant plusieurs jours, entraînant des pertes de capacité industrielle estimées à environ 30 millions de dollars. Dans la campagne, il y a eu des attaques contre les autorités du gouvernement.

De mars 1991 à juin 1992: transition technocrate

Ce sont les forces combinées des fonctionnaires mécontents qui n'avaient pas touché leur salaire, des étudiants dont la bourse était en question, des diplômés en chômage, de la population pauvre urbaine sous-employée et même des militaires qui, eux aussi, n'avaient pas touché leur salaire qui ont fait tomber le régime de Traoré. C'était dans une large mesure une protestation urbaine et c'est seulement vers les derniers jours qu'elle a visé spécifiquement la chute du régime.

Diverses organisations ont continué à faire valoir leurs demandes respectives après le coup d'Etat. L'une des premières mesures prises par le gouvernement de transition a consisté à soutenir les engagements pris par Traoré envers les organisations étudiantes aux dernières heures de la II^e République. En peu de temps on a fait des promesses à d'autres groupes. Le président du gouvernement de transition, Amidou Toumani Touré, a visité la caserne de l'armée où il a promis d'améliorer les conditions et, en juillet, il a augmenté le salaire des fonctionnaires.

Le gouvernement de transition, fortement appuyé par les bailleurs de fonds, a rapidement organisé plusieurs forums publics. Chaque secteur de la population a tenu des ateliers, séminaires et conférences. Après avoir organisé les forums pour entendre la voix du public, le gouvernement de transition a procédé à l'établissement des conditions pour institutionnaliser les réformes. De nombreux plans et chartes ont été dressés avant que le gouvernement de transition n'ait cédé son autorité au gouvernement de la III^e République.

Le forum le plus important a été la Conférence nationale, qui s'est déroulée en juillet et août 1991. Les responsables, les politiciens, les associations, les syndicats, les organisations et les représentants de la population rurale ont participé à deux semaines de débats télévisés. La population rurale, pour sa part, a porté des accusations contre l'administration publique à tous les niveaux. La conférence a produit une version provisoire de la Constitution de la III^e République, qui stipule la responsabilisation de la population locale, la séparation des pouvoirs, la protection des droits de l'homme et l'indépendance du système judiciaire. La constitution met un accent sur les droits et les responsabilités du public et elle inclut une loi instituant des élections municipales, législatives et présidentielles, ainsi qu'une charte des partis politiques. Le Haut conseil des collectivités territoriales a été créé pour travailler sur la planification de la décentralisation. La conférence a également adopté une résolution selon laquelle les militaires devaient rentrer à la caserne dans un délai maximum d'un an.

Pour le monde rural, l'événement le plus important après la conférence nationale a été une réunion publique appelée les Etats-généraux du monde rural, tenue en décembre 1991. A cette occasion la population rurale a de nouveau critiqué les abus de l'administration et, en particulier, la gestion des fonds provenant d'impôts locaux. Cette réunion a recommandé que les communautés locales reçoivent la responsabilité et le droit de gérer leurs propres ressources et que le gouvernement limite son rôle à la résolution des conflits par voie d'arbitrage, à la planification et à l'assistance technique.

Sous le gouvernement de transition, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement a élaboré un plan intitulé le Schéma directeur du secteur de développement rural. Le président Konaré s'est prononcé pour ce plan et a l'intention de l'utiliser pour guider les activités de son nouveau Ministère du développement rural et de l'environnement. Le plan identifie, entre autres, les objectifs principaux suivants pour le secteur rural: augmentation des revenus et amélioration des conditions de vie de la population; satisfaction des besoins de sécurité alimentaire; et protection de l'environnement.

La stratégie énoncée a compris les objectifs suivants:

- * **Désengagement de l'Etat** - L'Etat assurera les services indispensables comme les soins de santé primaires et l'enseignement fondamental qui sont nécessaires à un secteur privé dynamique.
- * **Promotion du secteur privé** - Encourager les organisations rurales à développer des agro-industries: 1) en écoutant leurs problèmes; 2) en fournissant une formation et des renseignements; et 3) en accordant des avantages au niveau des impôts et de la réglementation.
- * **Décentralisation de la prise de décisions** - Promouvoir le principe d'auto-administration, en partie en permettant et en encourageant la gestion locale des ressources naturelles.
- * **Amélioration de l'accès des femmes aux ressources productives** telles que les terres et les crédits. Promouvoir l'enseignement à l'intention des filles et l'alphabétisation fonctionnelle.
- * **Diversification et intensification de la production** - Réduire les importations de produits alimentaires (riz, sucre et lait) et promouvoir les activités productives suivantes: aviculture, légumes hors de saison, arachides et produits laitiers en zone périurbaine.

En mars 1992, le gouvernement de transition a essayé d'institutionnaliser d'une manière plus approfondie son plan de réforme des services techniques dans le secteur rural au moyen d'un atelier organisé à Selingue. Cet atelier a eu pour objet de passer en revue les institutions du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement. Les résolutions adoptées à l'atelier ont porté sur l'amélioration de la coordination et de la continuité institutionnelles et intersectorielles. Les propositions ont compris une séparation entre les responsabilités de contrôle, de réglementation et policières, d'une part, et les activités techniques, d'information et

d'animation, d'autre part. La conduite des activités de gestion des ressources naturelles serait également indépendante. Aucune des réformes suggérées n'a eu lieu du fait que le gouvernement de transition a cédé le pouvoir avant leur mise en oeuvre.

De juin 1992 au présent: accession des partis politiques

Lorsque le cadre juridique pour l'établissement des partis politiques était en place, plus de 45 partis se sont manifestés; les coûts de la campagne électorale ont fini par réduire ce nombre à neuf partis. Les deux organisations prodémocratiques principales se sont présentées comme partis politiques et les restes du parti RDA, datant d'avant le régime de Traoré, se sont également organisés. Les élections municipales ont eu lieu en janvier 1992 sans qu'un seul parti fasse preuve d'une véritable domination. L'ADEMA a remporté le plus grand nombre de sièges municipaux, soit 28 pour cent du total. Aux élections législatives qui ont eu lieu en février et mars, l'ADEMA a remporté une majorité nette (65%) des sièges. Quant aux élections présidentielles, le candidat de l'ADEMA, Konaré, a été élu au deuxième tour. Le nouveau président s'est rapidement mis à établir une coalition avec les partis de l'opposition, avec qui l'ADEMA a signé un pacte qui définit la distribution du pouvoir entre les divers partis. Il a fait une concession importante à l'opposition en nommant le candidat le plus fort de l'opposition au poste de ministre de l'éducation.

Depuis les élections, les mêmes problèmes se posent à la démocratie que ceux qui tourmentaient l'Etat malien monopartite. Les engagements pris pendant la période de transition n'ont pas été remplis, ce qui a créé une certaine friction avec, entre autres, la Banque mondiale. Le président Konaré a écarté une grève générale de la part de l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM): 1) en s'engageant à améliorer la situation des fonctionnaires; 2) en négociant avec les magistrats en grève; et 3) en engageant des négociations régulières avec les étudiants, qui continuent à organiser des grèves et des manifestations. Ce sont peut-être les négociations avec les étudiants assurés qui ont posé la plus grande difficulté.

Le régime de Konaré n'a pas encore présenté de plan de décentralisation. Le gouvernement soutient que cette question est actuellement à l'étude au niveau du Ministère de l'intérieur mais ses adversaires suggèrent que le gouvernement veut assurer que l'ADEMA profite de tout changement présenté à titre de décentralisation.

Chronologie des événements importants - 1958-1990

- 1958 Autonomie intérieure totale, membre de la Communauté française.
- 1959 Avec le Sénégal, le Mali forme la Fédération du Mali.
- 1960 Le Mali déclare son indépendance et quitte la Communauté française. Le régime socialiste de Modibo Keita commence.
- 1962 Le Mali quitte la Communauté financière africaine.

- 1968 Coup d'Etat mené par le Comité militaire pour la libération nationale (CMLN).
- 1974 La nouvelle constitution établit un Etat monopartite.
- 1976 L'unique parti UDPM est créé.
- 1979 Moussa Traoré, l'unique candidat, est élu à la présidence.
- 1979 Le gouvernement civil prend le pouvoir.
- 1980 Manifestations d'étudiants très répandues.
- 1983 Le gouvernement cesse de fournir un emploi à tous les nouveaux diplômés, dont il produit 2.500 par an.
- 1984 Intégration totale dans la Communauté financière africaine.
- 1990 Mai. Séminaire national sur la décentralisation.

Evénements importants - de 1991 au présent

- 6 janvier 1991 Signature de l'accord de Tamanrasset avec les Touaregs dans le Nord.
- 22-23 janvier Défilé et émeutes d'étudiants contre la décision du gouvernement de refuser les demandes de bourse et de logement. Les écoles ferment.
- 15 février Sous la pression des étudiants, le gouvernement ouvre les écoles. Le boycottage des écoles commence.
- 20-22 mars Répression militaire brutale des défilés d'étudiants non-violents dans les centres urbains secondaires. Un étudiant est tué.
- 22 mars Emeutes populaires générales.
- 23 mars Troubles généraux dirigés contre le régime de Traoré. Grandes réunions à la Bourse de travail. Le comité de coordination réclame la démission du régime de Traoré.
- 23-25 mars Négociations de dernière heure engagées par le gouvernement.
- 26 mars Coup d'Etat. Installation du gouvernement de transition.
- 27 avril Les militaires protestent contre leurs conditions. Des soldats attaquent une école. Les étudiants réagissent en attaquant des commissariats de police.

- 16 juillet Le premier ministre annonce une augmentation du salaire des fonctionnaires.
- 6 décembre Etats-généraux du monde rural.
- janvier 1992 Nouvelle constitution approuvée par référendum populaire.
- 11 avril Signature du Pacte national.
- 26 avril Konaré est élu premier président de la III^e République.
- 8 juin Inauguration du nouveau gouvernement.
- 7 mai La signature du Pacte social par le gouvernement et l'UNTM écarte une grève générale. Le gouvernement s'engage à améliorer la situation des fonctionnaires.
- 6 mai Les magistrats se mettent en grève pour demander une augmentation de salaire.
- 30 mai Etats-généraux de la jeunesse et de l'emploi.
- 4 juin Ouverture du procès de Traoré et de 32 autres accusés.
- 6 juin Le gouvernement attribue à l'Administration territoriale et de la sécurité la responsabilité de planifier la décentralisation.
- 9 juin Accord de coalition entre le parti majoritaire ADEMA et les partis de l'opposition.
- 13 juillet -
11 septembre Session de l'Assemblée nationale.
- 14 février 1993 Le nouveau barème des salaires de la fonction publique est annoncé.

Annexe B

Personnes contactées

1. Atelier sur les codes forestiers:

Burkina Faso:

Jean-Baptiste Kambou
T. Gérard Benao
Koumba Boly
Moussa Diallo
B. François Ido
Poko Konseiga
Daouda Ouédraogo
Moussa Ouédraogo
Séraphine Sawadogo/Kaboré
Denise Yaméogo

Pierre Bandre
M.S. Moussa Diallo
Félix de Valois Compaoré
Dakar Djiri
Marguerite Kaboré
Somanegre Nana
Kimsé Ouédraogo
Sidiki Sanogo
Ousmane Tontorogobo
Tahirou Zan

Mali:

Aly Bocoum
Lassana Coulibaly
Issouf Dembele
Amadou Kone
Bintou Nimaga
Mahamane Dedeou Touré

Belco Cissé
Abdoulaye Dagamaïssa
Mahamadou Konate
Seydou N'Diaye
Raoul Pierre-Louis

Niger:

Harouna Abdoulbaki
Mariama Ali Omar
Maidaji Bagoudou
Moukaila Goumandakoye
Hassane Mamoudou

Sani Ado
Seydou Amadou
Adamou Garba
Aboubacar Issa

Sénégal:

Madeleine Cissé
Kent Elbow
Amadou Mbaye Ndiaye
Awa Seck/Fakye

Ndiawar Dieng
Aly Lo
Amadou Moctar Niang

Chad:

Abakar Hunwanou
Allarabaye Nandoumabe
Idriss Yosko

Michel Naindoubamde
Gos Mbairo Ngoniri

Participants invités et observateurs:

G. Edouard Bonkougou
Sapre Laurent Millogo
Douglas Steinberg
Laval Tremblay
Rebecca McLain
Gerti Hesseling

Arnold Egli
Barry Rands
Alfred Zongo
Ngandu Mudiayi
Alain Bertrand

Représentants du CILSS:

Ibrahima Camara
Michel Cales
Salif Guigma
Boubakar Bâ
Marie Bibiane Compaoré
Fatimata Savadogo

Abakar Haroun
Stephen Reid
Moustapha Yacouba
Malick Bayili
Emmanuel Sanou

2. Bamako et Kati:

Howard Anderson, directeur du Corps de la paix
Amadou Kone, directeur national, Eaux et forêts
Doug Steinberg, CARE International
Mahamane Dedeou Touré, juriste, Eaux et forêts
Samba Soumare, consultant indépendant pour la recherche
Ute Herschel Koite, PERN-GERENAI
Nianti Ousmane Tangara, chef de cantonnement forestier de Kati
Macalou Awa Anoune Mare, adjointe-chargé de l'exploitation-Kati
John Anderson, forestier, OAPF
Sy Maimouna Bâ, PNUD (ancien ministre du développement rural et de l'environnement)
Ibrahim Traoré, premier secrétaire, Parti écologiste pour l'intégration (PEI)
Jan Tuit, directeur régional, Association néerlandaise d'assistance au développement
Chuck Johnson, directeur, USAID/Bamako
Wayne McDonald, ADO, USAID/Bamako
Larry Harms, ADO, USAID/Bamako
Abdoulaye Dagamaissa, USAID/Bamako
Raoul Pierre Louis, conseiller auprès du directeur national, Eaux et forêts

bf

3. Sikasso:

Arnold Egli, conseiller, DREF-PA, DREF
Souleymane Ouattara, sociologue
Fousseni Diakite, forestier rural
Lamana Touba Fofana, animation/vulgarisation
Adama Samaké, aménagement
Siaka F. Diarra, pisciculture
Soumaila Coulibaly, chef, DPV
Youssouf Konaté, environnement
Boukary Barry, économiste
Oumar Tagolo, animation/vulgarisation
André Isenegger, socio-pédagogue, PA-DREF
Kareem Diabate, bûcheron et opérateur de scierie
Abdoulai Sogodogo, aide-bûcheron
Tidiani Coulibaly, chef de cantonnement de Sikasso

4. Réunion de la Direction nationale des eaux et forêts:

Yacouba Doumbia, DNEF-CTN, forestier
Alpha Aly Maiga, DAR
Namory Traoré, CTN, forestier
Sambala Sow, CTN, juriste
Mahamadou Konaté, CTN, forestier
Belco Cissé, CTN, pastoraliste
Ogomaly M. Djimé, DRFF, Bamako
Jean Claude Heinrich, conseiller, DGEF, Bamako
Seydou Coulibaly, syndicat
Raoul Pierre Louis, conseiller, DREF
Mouroucours Niaré, directeur, OPNBB
Ousmane Sankaré, chef div. chasse et parcs nationaux, DNEF
Siratigui Traoré, journaliste, ORTM-CTN
Moriba Koné, chef div. pêche et pisciculture, DNEF-CTN
Abou Lamine Berthe, directeur national adjoint, DNEF
Akougnon Dolo, directeur, CFPPF, Tabakoro
Moïse Keita, div. projets et programmes, DNEF
Salif Kanonté, directeur, OAPF