

Research Paper

**RECOMMANDATIONS POUR UN NOUVEAU
CODE FORESTIER MALIEN :
OBSERVATIONS À PARTIR D'UNE ÉTUDE
SUR LA TENURE DES TERRES ET DES ARBRES
DANS LA CINQUIÈME RÉGION DU MALI**

par

Rebecca J. McLain



**LAND
TENURE
CENTER**

An Institute for Research and Education
on Social Structure, Rural Institutions,
Resource Use and Development

Land Tenure Center
1300 University Avenue
University of Wisconsin-Madison
Madison, Wisconsin 53706

**RECOMMANDATIONS POUR UN NOUVEAU
CODE FORESTIER MALIEN :**

**OBSERVATIONS À PARTIR D'UNE ÉTUDE
SUR LA TENURE DES TERRES ET DES ARBRES
DANS LA CINQUIÈME RÉGION DU MALI**

par

Rebecca J. McLain

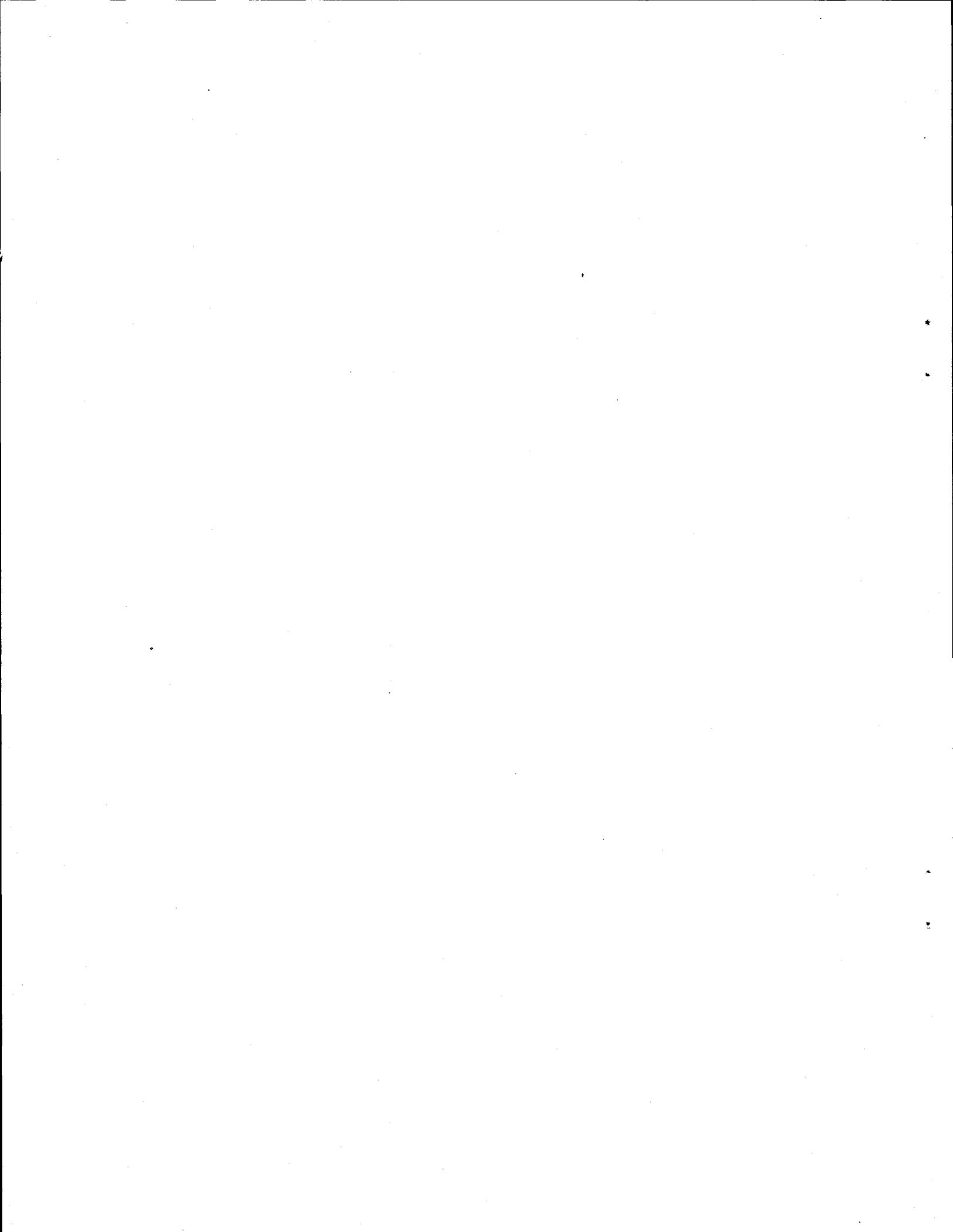


TABLE DE MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	vi
REMERCIEMENTS	xii
I. CONTEXTE DE L'ÉTUDE	1
A. Contexte de la politique forestière	1
B. Méthodologie	3
II. RÈGLES LOCALES RÉGISSANT LES DROITS SUR LA TERRE ET LES ARBRES	6
A. Règles locales de tenure de la terre	6
B. Règles locales de gestion des arbres	7
C. Les femmes et l'accès à la terre	8
D. Tenure de terres et gestion des arbres	8
E. Les différences dans le comportement des deux sexes dans la gestion des arbres	9
F. Contraintes éventuelles de tenure sur les pratiques agro-forestières	10
G. Comment toucher les femmes-exploitants	11
III. RÉGLEMENTATION DE L'ÉTAT RÉGISSANT L'EXPLOITATION DES RESSOURCES FORESTIÈRES	11
A. La base juridique du contrôle des arbres par l'Etat	11
B. Définition des domaines non-forestier et forestier	13
C. Réglementation de l'exploitation des arbres	14
1. Principe de droits d'usage	14
2. Permis d'exploitation	14
3. Principe d'essences protégées	14
4. Restrictions en matière d'exploitation de fourrage	15
5. Transport de produits forestiers	15
6. Le Code Forestier et les femmes	15
D. Ambiguïtés dans le Code	16
E. Le point de vue des villageois	16
1. Accès aux arbres champêtres	16
2. Attitudes envers les agents des Eaux et Forêts	17

F. Le point de vue des agents des Eaux et Forêts	19
1. Accès aux arbres champêtres	19
2. Attitudes des agents envers les villageois	21
G. Principales insuffisances du Code Forestier malien	22
1. Déséquilibre des droits sur les arbres	23
2. Ambiguités des textes	24
3. Dispositions inappropriées	24
4. Vulgarisation des textes et formation des agents	25
5. Facteurs institutionnels	25
IV. RECOMMANDATIONS	26
A. Relecture des textes	26
B. Formation des agents des Eaux et Forêts	32
C. Efforts de vulgarisation des textes	32
D. Réformes institutionnelles	34
1. Salaires	34
2. Recours juridique	34
3. Changements des attitudes	35
V. CONCLUSIONS	35
A. Activités à soutenir	35
B. Le rôle de l'Etat dans la gestion des ressources naturelles	39
RÉFÉRENCES	41
BIBLIOGRAPHIE	43

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La politique forestière au Mali se caractérise par une concentration des pouvoirs au niveau de l'Etat et la mise à l'écart virtuelle des populations rurales de toute responsabilité sur l'exploitation des arbres. Toutefois les ressources économiques et humaines limitées du service des Eaux et Forêts du Mali se sont avérées inadéquates pour les fins d'une gestion correcte des ressources forestières du pays. Les populations rurales elles-mêmes font peu en guise d'aide du service des Eaux et Forêts, dans une large mesure parce qu'elles n'ont jamais accepté le Code Forestier de l'Etat, qui les empêche selon elles, d'avoir accès aux arbres qu'elles considèrent comme leur propriété. Par conséquent, il règne entre les agents des Eaux et Forêts et les paysans une atmosphère de peur et d'antagonisme qui est incompatible avec le développement d'un programme de vulgarisation efficace, et avec une gestion durable des ressources naturelles du Mali.

Le Land Tenure Center de l'Université de Wisconsin-Madison vient de terminer une étude sur deux ans de questions relatives à la tenure des terres et des arbres dans la région de Mopti. Les objectifs de l'étude étaient les suivants: (1) déterminer les entraves à l'adoption des pratiques agro-forestières du fait des règles locales en matière de tenure de terres et d'arbres; (2) identifier les principales sources de conflits existants entre les populations rurales et les agents des Eaux et Forêts quant aux droits sur les ressources arboricoles; et (3) formuler des recommandations visant à opérer des changements dans la législation forestière au Mali afin de motiver davantage les populations rurales à assumer la gestion de leurs ressources de manière durable.

L'étude a fait ressortir que les villageois en Cinquième Région pensent que le Code Forestier malien place des restrictions sévères sur les droits coutumiers des propriétaires et exploitants terriens de tailler et d'abattre des arbres sur les terres de culture. Seuls quelques villageois ont recours à la procédure d'autorisation de coupe gratuit. L'absence d'une garantie d'accès aux arbres dans les champs apparaît comme un facteur décourageant les villageois à protéger et à planter des arbres sur leurs terres.

La recherche a fait ressortir aussi l'existence d'une grande confusion chez les agents des Eaux et Forêts quant aux droits des personnes sur les arbres qui se trouvent dans les champs, et les droits réservés à l'Etat. La plupart des agents des Eaux et Forêts exigent que les villageois se mettent en rapport avec le service des Eaux et Forêts avant de tailler ou d'abattre des arbres dans les champs. La plupart des agents des Eaux et Forêts exigent aussi que les villageois payent de l'argent afin d'obtenir des permis les autorisant à abattre des arbres dans leurs propres champs et dans leurs concessions. Bien que le Code prévoit que les agents délivrent des autorisations gratuites de coupe dans certaines conditions, seulement 6% des villageois interrogés ont déclaré avoir jamais reçu un permis gratuit. Les agents ont

des interprétations très divergentes d'autres clauses importantes, en particulier les articles concernant la coupe des branches pour le fourrage et les droits d'utilisation des produits forestiers pour la consommation domestique.

En règle générale, les agents n'ont pas reçu une bonne formation en législation forestière et en principes juridiques de base. Les agents qui ont subi leur formation à l'Institut Polytechnique Rural (IPR) sont les moins susceptibles d'avoir reçu une formation adéquate en droit, et les élèves de l'Institut ne disposent même pas d'un livre élémentaire traitant de la législation. Le texte utilisée par le Centre de Formation Pratique Forestier de Tabakoro ne tient pas compte des révisions opérées dans le Code Forestier en 1986.

Le programme de vulgarisation juridique n'est pas adéquate non plus. Le Code est rédigé en Français, et il n'y a pas de matériels pour l'expliquer dans les langues locales. Bien que les agents organisent des réunions au niveau des villages pour expliquer les textes, ces rencontres se tiennent rarement, elles sont organisées le plus souvent conjointement avec des missions de police, et elles regroupent principalement les autorités au niveau des villages. A quelques exceptions près, les agents des Eaux et Forêts en Cinquième Région recourent à des interprètes pour communiquer avec les populations rurales.

Nos recherches indiquent que la politique forestière du Mali est caractérisée par une surconcentration des droits sur les arbres aux mains de l'Etat, par des règlements inappropriés et insuffisamment définis, et une mauvaise application des provisions du Code Forestier. *La plus grande lacune du Code se trouve dans son incapacité d'assigner des droits clairs sur les arbres, aux particuliers et aux communautés locales.* Les agents forestiers interprètent le silence du Code sur cette notion clef pour signifier que les arbres dans les fermes sont soumis aux mêmes règlements que les arbres dans le domaine forestier. La mauvaise application des règlements forestiers est favorisée par la formation inadéquate reçue par les agents forestiers en matière de règlement forestier, et par la confiance que le public accorde aux agents forestiers pour l'informer sur ses droits de couper ou de tailler les arbres.

Pour augmenter la motivation des ruraux à investir dans l'agroforesterie et dans les pratiques de gestion soutenable de la forêt, il faudra faire des modifications dans le droit national gouvernant l'usage des terres et des ressources aussi bien que la manière avec laquelle les provisions législatives sont promulguées aux agents forestiers et aux habitants ruraux. Nos recommandations de réformes législatives et institutionnelles sont énumérées ci-dessous par ordre de priorité:

1) Le premier pas crucial que le gouvernement malien devrait prendre est le développement d'une législation forestière qui assigne d'une manière claire aux particuliers et aux groupes, les droits de propriété sur les arbres dans le domaine non-forestier et dans le domaine forestier privé. Sous les provisions en vigueur, l'Etat s'est arrogé les droits de propriété et de gestion de la plupart des arbres et des forêts du Mali, créant ainsi un effet de dissuasion parmi les particuliers et les communautés à ne pas investir dans ces ressources. Pour susciter un climat politique favorable à un plus grand investissement dans l'agroforesterie et dans la gestion de la forêt, au niveau du privé et au niveau de la communauté locale,

l'Etat malien devra transférer les droits de propriété, aussi bien que les responsabilités de gestion des fermes, des plantations et de beaucoup de forêts naturelles aux mains des particuliers et des communautés. La procédure pour établir un meilleur équilibre des droits sur les arbres entre l'Etat, les communautés locales et les particuliers, devra se dérouler en trois étapes:

- a) On peut interpréter le Code en vigueur comme s'il accorde aux particuliers des droits de propriété et de gestion sur les arbres dans les champs et dans les cours des maisons. Le directeur national des Eaux et Forêts devrait promulguer une directive interne qui autorise les fermiers à couper et tailler les arbres sans permis ni autorisation. En même temps, on devrait commencer un effort étendu, légal et concerté pour renseigner le public (dans sa langue locale) sur quels arbres il a le droit de couper sans la permission des Eaux et Forêts.**
- b) Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement devrait remplacer la législation en vigueur avec une législation qui attribue clairement aux particuliers et aux communautés locales leurs droits sur les arbres situés dans le domaine non-forestier, le domaine forestier privé et le domaine forestier communautaire. En adoptant une nouvelle législation, nous recommandons qu'on développe une loi d'orientation forestière nationale à travers une série de concertations publiques similaires à celles utilisées pour faire des révisions dans le Code du Feu du Mali, et dans laquelle on définit les principes de base de la propriété privée de l'arbre et de la gestion forestière. En même temps, le droit foncier du Mali, le Code Domanial et Foncier, a besoin d'être révisé pour que les terres, et par conséquent les arbres sur les terres sous concession autochtone, ne soient pas considérés comme faisant partie du domaine privé de l'Etat.**
- c) On devrait formuler des règlements spécifiques qui gouvernent l'usage des ressources forestières au niveau régional et sous-régional, une fois que la loi d'orientation nationale ait été établie. Ces règlements devraient être tirés au niveau régional en utilisant le même genre de concertation publique utilisée pour réviser le Code du Feu.**

2) Après que la loi-cadre nationale ait été établie, des règlements particuliers régissant l'exploitation des ressources forestières au niveau régional et au niveau des cercles et des arrondissements devraient être formulés. Ces règlements devraient être élaborés au niveau régional en utilisant le même processus de débats publics utilisés pour réviser le Code du Feu.

En révisant la législation, le service des Eaux et Forêts doit accorder une attention particulière aux questions relatives aux permis, à la protection de certaines essences et aux arbres fourragers. Nous suggérons les révisions suivantes:

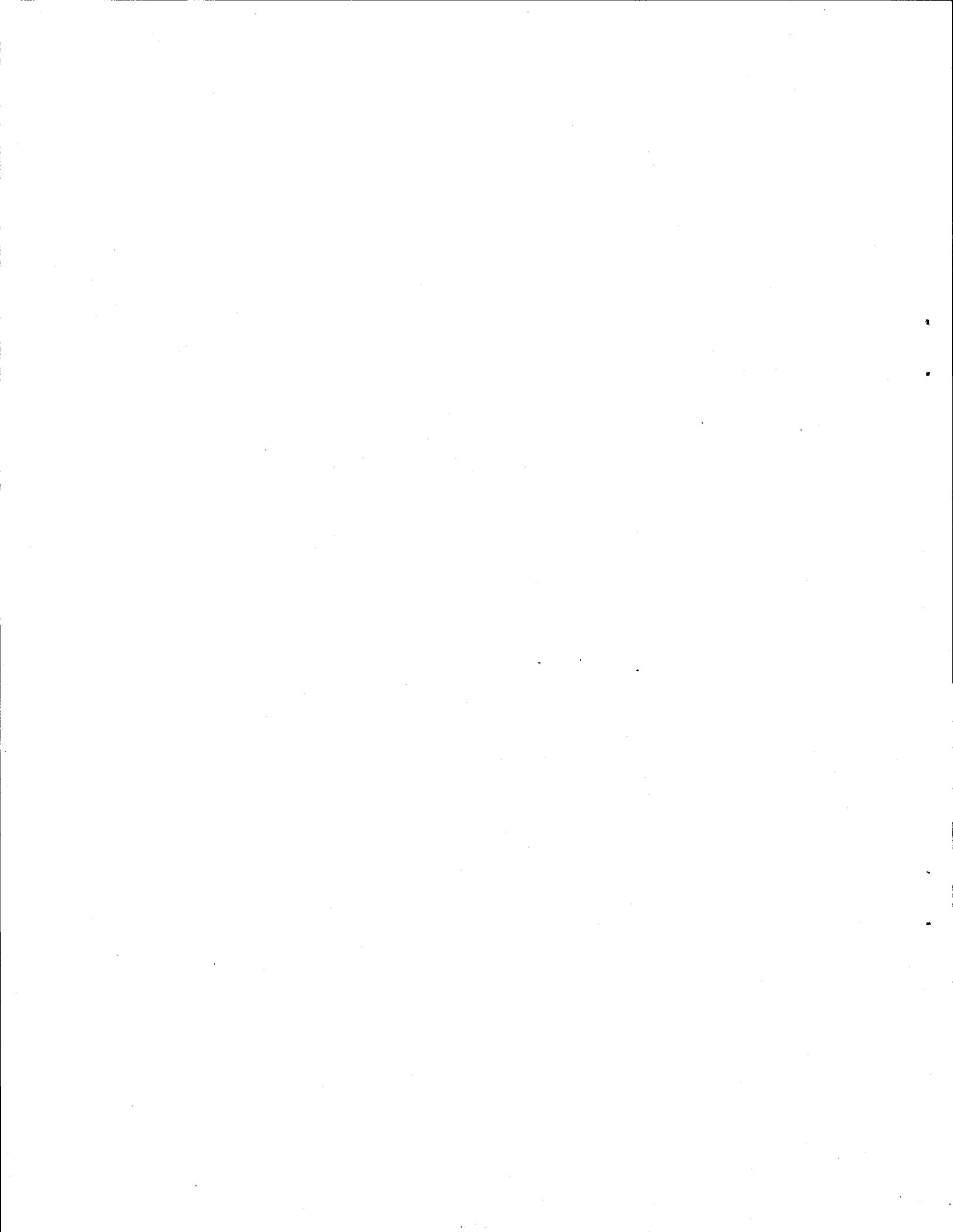
- a) que le système d'autorisation de coupe gratuit pour les arbres qui se trouvent en dehors du domaine forestier de l'Etat soit éliminé;
- b) que les restrictions régissant l'exploitation des essences protégées soient formulées soit au niveau régional ou selon les zones écologiques afin de tenir compte de la diversité écologique qui existe au Mali; la taille de ces essences doit être autorisée dans les champs, sans nécessiter l'approbation des Eaux et Forêts; et
- c) que les restrictions sur la coupe des espèces fourragères soient limitées aux arbres qui se trouvent dans le domaine forestier de l'Etat; de nouveaux règlements devraient être accompagnés des illustrations des méthodes de taille qui sont autorisées ou recommandées pour la récolte à des fins fourragères.

3. Dès que la législation aura été modifiée, le Ministère devrait prendre les mesures suivantes pour que les agents forestiers et les utilisateurs des ressources forestières soient informés de leurs droits et de leurs devoirs.

- a) Les deux écoles qui forment dans le domaine de la foresterie doivent être dotées d'un personnel permanent compétent à enseigner les principes juridiques de base et la législation forestière.
- b) Les textes et les curriculums appropriés sur la législation forestière et foncière doivent être élaborés.
- c) Tous les règlements forestiers devraient être traduits dans les principales langues vernaculaires du Mali, et des copies des règlements devraient être mises à la disposition de tous les villages. Une version des règlements sur cassette devrait être préparée et distribuée à tous les villages afin que les populations illettrées aussi puissent les connaître.
- d) Un manuel simplifié expliquant les droits et les devoirs des citoyens concernant les arbres devrait être élaboré pour l'usage des agents d'agriculture et des moniteurs d'alphabétisation.

4. Une application plus juste de la loi nécessitera des modifications de la politique fiscale forestière et de la procédure judiciaire en vue d'assurer la transparence à tous les niveaux administratifs. Nous recommandons que le gouvernement malien examine les différentes possibilités de financer les activités des Eaux et Forêts, en accordant une attention particulière aux moyens pour réduire la dépendance des Eaux et Forêts vis-à-vis des recettes provenant des amendes. En même temps, nous recommandons que la procédure judiciaire soit révisée pour ouvrir aux citoyens des voies de recours sans encourir des coûts excessifs en termes de temps et d'argent.

5. Dès que les réformes préconisées auront été exécutées, nous recommandons que le gouvernement malien entreprenne des recherches pour déterminer les compétences nécessaires au niveau local pour mettre en oeuvre les plans de gestion de l'exploitation des terres, et les genres d'arrangements que les différents groupes d'utilisateurs ont élaborés pour structurer l'accès aux ressources. Ces recherches permettront d'obtenir des renseignements nécessaires pour mieux cibler l'assistance technique et financière destinée aux communautés qui vont assumer la responsabilité de la gestion de leurs propres ressources.



REMERCIEMENTS

Je voudrais exprimer mes remerciements au personnel de la Direction Nationale des Eaux et Forêts à Bamako pour l'intérêt qu'il a porté à l'étude du Land Tenure Center (Université de Wisconsin-Madison) sur le Code Forestier dans la Cinquième Région, et en particulier au Directeur National qui a autorisée l'étude, et qui a pris toutes les dispositions afin que nous puissions bénéficier de l'appui nécessaire au niveau des Eaux et Forêts. Nous adressons nos vifs remerciements à M. Alhassane Coulibaly et à M. Abdoulaye Dagamaïssa de la Direction Nationale des Eaux et Forêts, qui ont permis une large diffusion des résultats de nos travaux de recherche et qui nous ont mis au courant des changements en cours au sein des Eaux et Forêts.

Je remercie également le personnel de la Direction Régionale des Eaux et Forêts de Mopti, y compris les agents au niveau des cantonnements et de la région pour leur importante contribution. L'appui dont nous avons bénéficié de la part de M. Adama Dicko, le Directeur Régional au moment où l'étude a commencé a été indispensable à la réussite de l'étude. M. Seydou N'Diaye, son successeur, nous a beaucoup aidé grâce à ses efforts dans l'organisation d'une séminaire régionale pour permettre aux agents forestiers et aux techniciens internationaux de développement de discuter des implications de notre recherche.

Nous tenons à exprimer notre gratitude à l'Agence Américaine pour le Développement International (United States Agency for International Development, USAID) pour avoir financé l'étude, et au personnel de la mission d'USAID à Bamako pour leur appui moral et logistique. Je remercie surtout Wayne McDonald et Tracy Atwood qui ont manifesté un intérêt tout particulier pour l'étude. Je voudrais remercier aussi M. Bather Koné, Co-Directeur du Projet de Reboisement Villageois (PRV) basé à Mopti, pour sa disponibilité à associer nos activités à celles du PRV et pour sa gracieuse hospitalité.

Nos remerciements vont également à M. Mike Winter, Représentant de la Near East Foundation (NEF) à Douentza, et à M. Peter Sturmheit, Représentant du CARE à Koro, pour m'avoir invité à venir discuter des conclusions de mes recherches avec les agents des Eaux et Forêts, le personnel de la Near East Foundation et le personnel de CARE/Koro. Ces ateliers ont permis de recueillir les sentiments des participants sur les conséquences éventuelles de l'application des importantes réformes envisagées.

L'assistance dont j'ai bénéficié de la part de tout le personnel du Land Tenure Center a également été capitale à la réussite du projet. Je remercie surtout Steve Lawry pour ses commentaires judicieux sur la conception et l'analyse de l'étude. Je suis également reconnaissants au personnel de terrain de LTC au Mali: M. Aguibou Degoga et M. Abdoulaye Barry de Sévaré.

Nous ne pourrions terminer sans adresser nos remerciements aux villageois qui ont participé à l'étude. Nous regrettons qu'il ne soit pas possible de mentionner les noms de tous ceux qui ont participé à cette étude. Je voudrais cependant remercier Hamadoun Barry, et toute la population du village de Missira pour leur hospitalité et pour la patience dont ils ont fait preuve envers moi et les nombreux visiteurs que j'ai amené dans leur village. Je souhaite seulement que les informations qu'eux et d'autres m'ont fournies soient utilisées pour réviser la législation forestière de façon à leur permettre de mieux gérer leurs ressources forestières.

**RECOMMANDATIONS POUR UN NOUVEAU CODE FORESTIER MALIEN:
OBSERVATIONS À PARTIR D'UNE ÉTUDE SUR LA TENURE DES TERRES
ET DES ARBRES DANS LA RÉGION DE MOPTI, MALI**

par

Rebecca J. McLain

Ce rapport résume les résultats d'un projet de recherche appliquée dirigé par le Land Tenure Center de l'Université de Wisconsin-Madison dans la région de Mopti de Novembre 1989 à Octobre 1991. La recherche était menée dans le cadre du Projet de Réboisement Villageois (PRV), un projet agro-forestier exécuté conjointement par le service malien des Eaux et Forêts et l'Agence Américaine pour le Développement International (United States Agency for International Development, USAID).

Le rapport comprend cinq sections. La première section fournit le contexte de politique générale pour l'étude et décrit succinctement la méthodologie utilisée pour collecter les renseignements sur les pratiques en matière de tenure de la terre et de gestion des arbres. La section deux comporte une description des règles locales régissant la tenure de la terre ou la gestion de l'arbre, et une description des contraintes que ces règles posent à la vulgarisation de pratiques agro-forestières. La section trois fournit les grandes lignes sur la réglementation nationale en matière de gestion des arbres, et fait ressortir les points de désaccord entre les agents des Eaux et Forêts et les populations rurales. La section quatre fournit des recommandations en vue d'effectuer des changements dans la politique forestière au Mali. Ces recommandations portent principalement sur les changements en matière de législation forestière nationale qui permettront aux populations rurales de s'engager activement dans la gestion et la protection des ressources. Les changements concomitants en matière de formation des agents de vulgarisation des textes, et de structures institutionnelles font aussi l'objet d'analyse. Enfin, la section cinq comporte des suggestions d'activités concrètes de recherche et de vulgarisation qui devraient être incorporés dans un programme de réformes en matière de politique forestière.

I. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

A. CONTEXTE DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE

La politique forestière dans les pays du Sahel est caractérisée par une forte concentration des pouvoirs en matière de ressources au niveau de l'Etat, et parallèlement, un manque de participation des populations à la gestion des ressources forestières. Le Mali ne constitue pas une exception à cette règle: l'Etat malien est propriétaire de toutes les terres

non-immatriculées, ou virtuellement de toutes les terres situées hors des centres urbains, aussi bien que les ressources forestières se trouvant sur ces terres. La politique forestière malienne est principalement protectionniste dans son orientation, son but principal étant de limiter l'exploitation des ressources forestières existantes. L'organisme chargé de gérer les ressources forestières de l'Etat est le service des Eaux et Forêts dont les activités reposent sur un système de contraventions et de permis délivrés par l'Etat afin de réglementer l'exploitation des produits forestiers. Les agents des Eaux et Forêts opèrent principalement comme des policiers plutôt que comme des personnes chargées de la gestion productive des ressources ou comme des agents de vulgarisation. Les revenus des amendes et des permis sont collectés et gérés exclusivement par l'Etat.

L'approche protectionniste de gestion des ressources forestières caractérisée par la main-mise de l'Etat s'est avérée inefficace pour résoudre les problèmes de la dégradation de l'environnement liés à l'accroissement constant de la population rurale et à la baisse de la pluviométrie. Les moyens financiers et humains dont dispose le service des Eaux et Forêts sont tout simplement inadéquats pour exécuter la tâche de protection de toutes les zones boisées du Mali. Les populations rurales elles-mêmes font peu pour aider l'Etat à protéger les ressources forestières: les habitants des zones rurales craignent et méprisent les agents des Eaux et Forêts, qui les privent des ressources qui leur appartiennent à juste titre, pensent-ils.

Les préoccupations au sujet de la diminution des ressources de bois du Mali ont amené le service des Eaux et Forêts du pays et les bailleurs de fonds internationaux à envisager la possibilité d'adopter une approche moins répressive et plus positive de gestion des ressources forestières. Depuis les années 1980s, le service des Eaux et Forêts a essayé d'introduire des programmes de vulgarisation forestière destinés à encourager la plantation et la protection d'arbres sur des terres appartenant à des individus et à des collectivités.

Au départ les efforts de vulgarisation forestière étaient axés sur la promotion de bosquets villageois créés avec l'initiative du gouvernement et servant à la production de bois de chauffe. Les difficultés rencontrées dans l'organisation et l'entretien de tels bosquets ont provoqué une réorientation des efforts vers des approches plus intégrées, où la gestion des arbres est considérée comme un volet seulement de la gestion forestière. Au niveau individuel, les activités de vulgarisation actuelles portent essentiellement sur le développement et l'extension de techniques agro-forestières tandis qu'au niveau communautaire, on met de plus en plus l'accent sur la conception et l'exécution des plans d'aménagement de terroirs et de gestion des forêts. Ces approches nécessitent toutes deux une emprise beaucoup plus grande des personnes et des communautés sur les ressources forestières que ne le permet l'approche protectionniste qui prévaut actuellement. Par conséquent, la tenure, ou la question de savoir qui a le droit d'utiliser et de disposer des terres et des arbres, est devenu un enjeu de plus important.

Etant donné la nécessité d'une révision importante de politique forestière, la mission de l'USAID/Bamako a demandé au Land Tenure Center de collecter et analyser des données sur la tenure et la gestion des arbres en Cinquième Région. Les données serviraient de base pour une discussion des orientations générales d'une nouvelle politique forestière. Notre

étude comporte donc trois objectifs: (1) déterminer les entraves à l'adoption des pratiques agro-forestières du fait des règles locales en matière de tenure de terres et d'arbres; (2) identifier les principales sources de conflits existants entre les populations rurales et les agents des Eaux et Forêts quant aux droits sur les ressources arboricoles; et (3) formuler des recommandations visant à opérer des changements dans la législation forestière au Mali afin de motiver davantage les populations rurales à assumer la gestion de leurs ressources de manière durable.

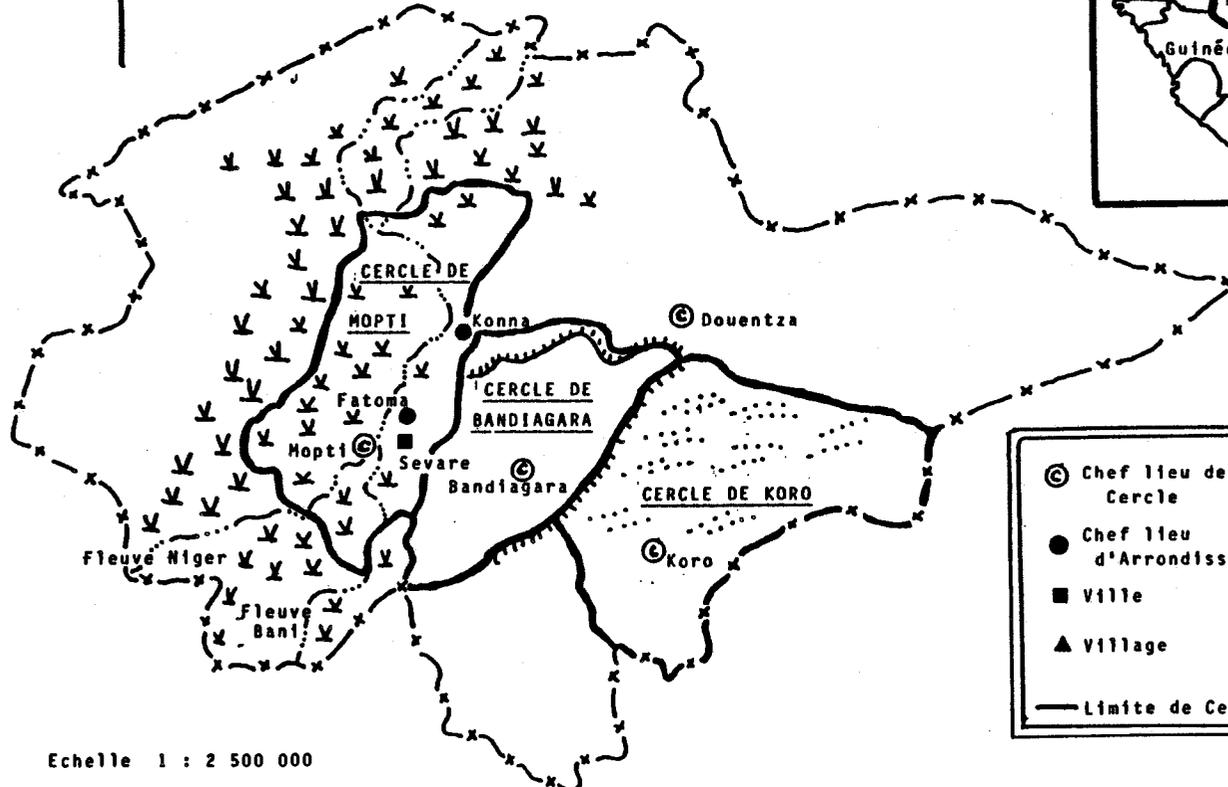
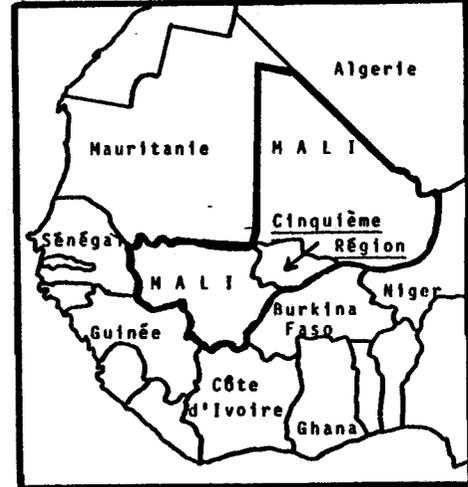
Etant donné que la recherche a été effectuée dans le cadre d'un projet agro-forestier, nous avons axé nos efforts sur l'identification des contraintes de tenure liées aux interventions agro-forestières. Nos résultats concernent alors principalement les droits sur la terre défrichée, et les droits sur les arbres dans les champs, les jachères ou les concessions rurales. Les règles gouvernementales régissant l'exploitation des arbres dans les forêts naturelles font l'objet d'une attention particulière seulement dans la mesure où elles affectent les droits sur les arbres des champs, et les attitudes des villageois et des agents les uns envers les autres. Toutefois, étant donné que le champ et la forêt sont inextricablement liés au Mali, un grand nombre des observations et des recommandations dans ce rapport s'appliquent à la gestion de la forêt en général, tant dans un contexte agro-forestier que dans un contexte plus large de gestion de terroir.

B. MÉTHODOLOGIE

La recherche a été menée dans trois cercles de la Cinquième Région: Mopti, Bandiagara, et Koro (voir carte #1).¹ Mopti et Bandiagara ont été inclus dans l'étude parce que le Projet de Reboisement Villageois a entrepris des interventions d'envergure dans les deux cercles. Koro fut choisi grâce à la présence dans le cercle du projet agro-forestier de CARE/Koro, le projet agro-forestier le plus important et qui a fonctionné le plus longtemps

1. Le Mali est divisé en huit unités administratives nommées régions. Chaque région est administrée par un gouverneur régional. Une région est composée de plusieurs «cercles» administrés par un commandant de cercle. Chaque cercle est subdivisé en «arrondissement» sous le contrôle d'un chef d'arrondissement. Les subdivisions administratives des Eaux et Forêts sont parallèle avec les subdivisions politiques: il y a huit régions administrées par des directeurs régionaux. Chaque région forestière est composée de plusieurs cantonnements forestiers administrés chacun par un chef de cantonnement. Généralement les chefs de cantonnement ont, ou bien une licence en foresterie, ou bien accompli un cours professionnel en foresterie de quatre ans à l'Institut Polytechnique Rural. En règles générales, les limites du cantonnement correspond aux limites du cercle. Chaque cantonnement est composé de plusieurs postes forestiers. Les postes forestiers sont administrés par des chefs de poste qui ont généralement un diplôme d'études professionnelles de quatre ans de l'Institut Polytechnique Rural. Le chef de poste est souvent assisté par un adjoint chef de poste forestier qui a d'habitude un diplôme de formation technique de deux ans de l'Institut Polytechnique Rural, ou bien du Centre de Formation Pratique en Foresterie. Les limites administratives du poste forestier coïncident généralement avec les limites de l'arrondissement où se trouve le poste.

CARTE 1 ZONE D'ETUDE : CERCLES DE MOPTI, BANDIAGARA ET KORO



⊙	Chef lieu de Cercle	-x-	Limite de Région
●	Chef lieu d'Arrondissement	⌄	Plateau Dogon
■	Ville	⋯	Plaine du Seno
▲	Village	⌄	Delta Interieur
—	Limite de Cercle	~	Fleuve

Echelle 1 : 2 500 000



en Cinquième Région. Les trois principales zones écologiques de la Cinquième Région, à savoir le Delta Intérieur, le plateau de Bandiagara, et la Plaine du Séno sont représentées dans les trois cercles.

L'étude a été menée en quatre phases, chacune évoluant à partir de la phase précédente.² Durant la phase I, une série d'études pilotes a été menée dans onze villages. Des interviews de groupes et de personnes ont été menées dans chaque village. Les données ont été recueillies sur les thèmes suivants: (1) pratiques actuelles de gestion des arbres; (2) règles locales régissant les droits sur les terres et sur les arbres; (3) perception des villageois de leurs droits sur les arbres dans les champs et les forêts dans le cadre du Code Forestier du Mali; et (4) attitudes des villageois vis-à-vis des agents des Eaux et Forêts. Les données recueillies durant cette phase préliminaire nous ont permis d'identifier les principes majeurs de tenure de terres et d'arbres courants dans la région aussi bien que les sources de conflits majeurs entre populations rurales et agents des Eaux et Forêts.

L'étude pilote fut suivie d'une enquête au niveau d'un échantillon (phase II). L'enquête fut réalisée auprès de 201 exploitants agricoles (y compris exploitants-propriétaires et les exploitants non-propriétaires) sélectionnés dans 21 villages dans la zone de l'étude. L'enquête au niveau de l'échantillon a servi d'instrument pour la détermination de la possibilité de généraliser les résultats de la phase I à une zone plus large, et d'obtenir des données sur les rythmes respectifs des différentes modes de tenure, techniques de gestion des arbres et attitudes vis-à-vis des Eaux et Forêts. Des études de suivi sur les techniques de protection de la régénération naturelle et l'utilisation d'autorisations de coupe libre ont été menées aussi dans le cadre de la phase II.

Durant la phase III de la recherche, 37 agents des Eaux et Forêts travaillant dans la zone de l'étude ont été interviewés sur les thèmes suivants: (1) droits des paysans sur les arbres des champs; (2) l'autorisation de coupe libre; (3) sections confusées ou inappropriées du Code Forestier; (4) formation des agents en législation forestière; et (5) le processus par lequel les agents communiquent les informations relatives au Code Forestier. Parallèlement nous avons examiné les statistiques du service des Eaux et Forêts sur les permis et les amendes pour les trois cercles où a eu lieu l'étude.

2. Les résultats des études ont été publiés par le Land Tenure Center. Les documents suivants font partie de la série: Rebecca McLain, «Rapport Trimestriel 1 (Etudes de Cas sur le Plateau Dogon)» (Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, mars 1990); R. McLain, «Rapport Trimestriel 2 (Etudes de Cas à Koro, Konna et Fatoma)» (Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, octobre 1990); R. McLain, «Rapport Trimestriel 3 (Enquête par Echantillonnage à Koro, Konna, Bandiagara et Fatoma)» (Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, mars 1991); R. McLain, «Rapport Trimestriel 4 (Enquête sur les Agents des Eaux et Forêts)» (Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, juillet 1991); R. McLain, Boubacar Ba, et Michel Koloma, «Rapport Trimestriel 5 (Etude des Bosquets Villageois)» (Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, août 1991).

La phase IV, la dernière, comportait des études de cas de six bosquets villageois établis au début des années 1980. Les données ont été collectées par une équipe pluridisciplinaire composée d'un spécialiste en tenure de terres venu du Land Tenure Center, un agent des Eaux et Forêts, et un juriste de l'Opération de Développement de l'Élevage à Mopti. L'objectif de la quatrième phase était de déterminer les facteurs qui contribuent à la réussite ou à l'échec des bosquets, et de recommander des actions spécifiques en vue d'encourager la participation des populations à la gestion des bosquets en particulier et à la gestion des forêts en général.

Une série d'ateliers et de séminaires ont été tenus avec les agents des Eaux et Forêts et les représentants des organismes internationaux au niveau du cantonnement, au niveau régional et au niveau national durant la dernière année du projet. Ces réunions ont servi de cadre pour présenter les résultats de recherche et pour développer et discuter de recommandations appropriées en matière de politique.

II. RÈGLES LOCALES RÉGISSANT LES DROITS SUR LA TERRE ET LES ARBRES

A. RÈGLES LOCALES DE TENURE DE LA TERRE

Les droits sur la terre dans la zone de l'étude sont définis à la fois par les lois et règles promulguées par l'Etat malien, et par le droit coutumier au niveau du village et de la fraction. Peu de familles ou d'individus habitant dans les zones de l'étude ont formalisé leurs droits à la terre sur la base du processus d'immatriculation dont les grandes lignes sont tracées dans le Code Domanial et Foncier du Mali. En règle générale, les populations rurales suivent beaucoup plus souvent les coutumes régissant les droits de propriété et d'exploitation, et ces populations rurales recourent aux procédures de l'Etat seulement dans les cas extrêmes.

Dans le cadre coutumier, chaque village ou fraction nomade dispose d'un certain espace géographique, ou terroir, au niveau duquel les droits à la terre et à d'autres ressources ont été accordés à différents éléments du village ou de la fraction et aux étrangers. Le contrôle qu'un village ou une fraction exerce sur son terroir varie considérablement quant à son importance, selon la manière dont il a eu le contrôle de la terre au départ, et selon ses liens politiques et sociaux avec d'autres communautés et d'autres utilisateurs de ressources. La situation de tenure est compliquée davantage par l'existence de revendications simultanées mais qui ne s'excluent pas mutuellement, de différents groupes d'utilisateurs sur différentes ressources naturelles.

L'exercice du contrôle sur le terroir du village est confié au chef du village ou au conseil de village. Le chef, assisté du conseil de village, répartit la terre non encore distribuée aux familles et aux personnes, règle les litiges concernant la terre et les ressources et décide de l'utilisation qui sera faite des champs communaux, forêts, zones de pêches et pâturages.

La terre défrichée, d'autre part, est généralement gérée soit par la famille, soit par une personne. Dans notre zone de recherche, la prédominance de la gestion du type individuel ou du type familial varie en fonction du groupe ethnique ou du caste. Les Bozo et les Malinké cultivent généralement la terre dans le cadre de la famille élargie tandis que les Peulh, les Rimaïbé (le caste des anciens esclaves chez les Peulhs), et les Dogon cultivent à la fois des champs familiaux et champs individuels.

Les personnes et les familles accèdent le plus souvent à la terre grâce à l'héritage, les dons et l'emprunt. Le long de la rive droite du fleuve Niger, les gens se procurent aussi la terre grâce à des contrats avec l'Opération Riz Mopti, un organisme de l'Etat. Bien que les ventes de terrains, le métayage, la location, et les gages de terrains existent dans la zone de recherche, ces formes d'accès sont rares dans la plupart des villages. Les femmes obtiennent la terre seulement grâce à l'emprunt et au don temporaire, tandis que les paysans immigrants empruntent la terre ou reçoivent des dons permanents de terres.

B. RÈGLES LOCALES DE GESTION DES ARBRES

Partout dans la zone d'étude, la propriété d'arbres est étroitement liée à la propriété de terres. En règle générale, une personne qui possède une parcelle de terre possède aussi les arbres sur cette terre. La propriété de la terre comporte le droit de planter, de tailler, et de couper les arbres, aussi bien que le droit de cueillir les fruits, l'écorce, et les feuilles. Théoriquement, le propriétaire a aussi le droit d'empêcher les autres d'utiliser les arbres sur sa terre, mais dans la pratique, seuls les droits de planter et de couper sont régulièrement suivis, sauf pour les espèces ayant une importance économique. Les espèces considérées comme étant assez précieuses pour que les propriétaires décident d'empêcher les autres de cueillir des fruits ou de couper des branches comprennent le *Tamarindus indica* (tamarin), le *Parkia biglobosa* (nééré), l'*Adansonia digitata* (baobab), le *Butyrospermum parkii* (karité), le *Vitex doniana*, le *Borassus aethiopicum* (rônier), le *Lannea microcarpa*, et toutes les espèces exotiques d'arbres fruitiers.

Les droits exercés sur les arbres d'une terre donnée sont transférés au récipiendaire de façon permanente, de telle sorte que les exploitants de terres données exercent normalement le même niveau de contrôle sur leurs arbres que ceux qui ont hérité leurs terres. D'autre part, les emprunteurs jouissent seulement de droits limités sur les arbres. Très souvent un emprunteur n'a pas le droit de planter ni de couper des arbres sans l'autorisation du propriétaire. S'ils obtiennent l'autorisation de planter des arbres, leur choix d'espèces acceptables peut être limité aux espèces qui n'ont pas d'importance sur le plan économique. Toutefois, il est cédé aux emprunteurs, dans les conditions normales, des droits temporaires de tailler des branches, cueillir des fruits et collecter du bois mort.

Une caractéristique clé des règles locales de tenure d'arbres est que les propriétaires d'arbres de champs peuvent exploiter et disposer de leurs arbres et de leurs produits sans autorisation d'une autorité supérieure. Bien que certains villages aient des essences protégées, la seule restriction en général à l'exploitation d'arbres protégés dans les champs concerne l'abattage d'arbres vivants. Les propriétaires d'arbres peuvent encore couper les arbres morts

et tailler les branches d'arbres «protégés» vivants sans autorisation préalable des autorités du village. Une autre caractéristique clé des règles locales de gestion d'arbres est que les propriétaires d'arbres ne sont soumis à aucune taxe pour l'exploitation de leurs produits arboricoles, que cette exploitation se fasse à des fins domestiques ou commerciales.

C. LES FEMMES ET L'ACCÈS À LA TERRE

Selon les règles de tenure traditionnelles, les femmes de la zone d'étude ne possèdent pas de terre, sauf à titre temporaire tel que les dons et les prêts à court terme. Le degré de participation des femmes de la zone d'étude à la gestion de l'utilisation des terres dépend en partie du groupe ethnique et du caste. Chez les Dogons et les Rimaïbé (le caste des anciens esclaves chez les Peulhs), beaucoup de femmes exploitent de petites parcelles de terres séparément de leurs parents de sexe masculin. Les femmes exploitent généralement ces parcelles elles-mêmes, ou embauche d'autres personnes pour les travailler pour elles. Toute récolte faite sur ces parcelles appartient à la femme qui l'utilise comme elle l'entend. Chez les Peulhs, les Malinkés, et les Bozos les femmes participent moins aux travaux champêtres, et exploitent rarement des parcelles pour leur propre compte. Les femmes qui exploitent des terres parmi ces ethnies sont souvent des veuves, des femmes dont les époux sont absents, ou des femmes divorcées. Dans les villages où les femmes exploitent leurs propres parcelles, les prêts sont les principaux moyens par lesquels les femmes peuvent avoir accès à la terre. Généralement, les femmes empruntent de leurs époux, ou si elles sont du village, de leur père ou de leurs frères. Cependant, les femmes empruntent aussi avec des membres d'autres familles.

Etant donné que les femmes n'ont que des droits temporaires sur la terre, elles ont une position précaire vis-à-vis de leurs droits sur les arbres. Bien que les femmes puissent avoir le droit de cueillir les fruits et le bois sur la terre qu'elles utilisent à titre de prêt, elles ne sont pas considérées comme propriétaires de ces arbres, même si elles les ont plantés. Contrairement aux emprunteurs de sexe masculin, qui peuvent utiliser leurs efforts de plantation d'arbres comme moyen d'avoir le titre de propriété des terres qu'ils ont empruntées, les femmes emprunteuses ne peuvent pas espérer avoir le contrôle définitif sur les terres qu'elles empruntent en plantant des arbres, étant donné que les règles traditionnelles de tenure ne permettent d'accorder aux femmes le droit exclusif sur la terre.

D. TENURE DE TERRES ET GESTION DES ARBRES

La zone dans laquelle notre recherche a été effectuée enregistre en moyenne des hauteurs de pluies variant entre 450 et 650 millimètres par an. La zone connaît d'importantes variations dans les quantités et la répartition des pluies d'une année à l'autre, et est tout au plus une zone marginale pour la plantation d'arbres. Malgré ces difficultés, un grand nombre d'habitants de la zone participent aux activités de plantation et de protection d'arbres. La moitié des propriétaires terriens interrogés dans notre enquête par échantillonnage ont déclaré qu'ils avaient planté des arbres dans leurs champs ou leurs concessions. Un pourcentage beaucoup plus élevé de répondants à l'enquête (83%) ont déclaré qu'ils protègent certaines espèces qui régénèrent naturellement dans leurs champs.

L'enquête supporte l'idée qu'il existe une relation entre la tenure et le comportement en matière de gestion d'arbres. Le taux de plantation d'arbres par ceux qui ont répondu à l'enquête a été le plus élevé pour les parcelles héritées (36,1%), suivi des donations foncières (28,9%), et a été le plus bas pour les terres empruntées (8,6%). Par contraste, le taux de protection des arbres a été presque identique pour les parcelles empruntées et les parcelles héritées (82,4%) et (83,9%), et a été le plus bas pour les donations foncières (69,6%).

TABEAU 1. PLANTATION ET PROTECTION DES ARBRES SELON LE SEXE

PLANTATION DES ARBRES:	FEMMES				HOMMES				SEUIL DE SIGNIFICATION
	Oui		Non		Oui		Non		
	#	%	#	%	#	%	#	%	
Fatoma	2	(8,7)	21	(91,3)	26	(76,5)	8	(23,5)	0,0000
Bandiagara	4	(20,0)	16	(80,0)	52	(65,8)	27	(34,2)	0,0006
Koro	0	(0,0)	33	(100,0)	46	(60,5)	30	(39,5)	0,0000
Konna	0	(0,0)	25	(100,0)	36	(90,0)	4	(10,0)	0,0000
PROTECTION DE LA RÉGÉNÉRATION:									
Fatoma	14	(60,9)	9	(39,1)	26	(76,5)	8	(23,5)	0,3330
Bandiagara	16	(80,9)	4	(20,0)	67	(84,8)	12	(15,2)	0,8556
Koró	33	(100,0)	0	(100,0)	76	(100,0)	0	(0,0)	----
Konna	15	(64,0)	9	(36,0)	26	(65,0)	14	(35,0)	1,0000

E. LES DIFFÉRENCES DANS LE COMPORTEMENT DES DEUX SEXES DANS LA GESTION DES ARBRES

Comme l'on pourrait s'y attendre, les comportements des hommes et des femmes diffèrent largement dans la plantation des arbres (tableau 1). Dans tous les quatre sites de l'étude, les femmes sont beaucoup moins susceptibles de planter des arbres que les hommes. Compte tenu du fait qu'un pourcentage plus élevé de femmes sont des sous-exploitants qui

tendent à avoir moins de droits que les propriétaires principaux, il n'est pas surprenant que si peu de femmes plantent des arbres. Par contre, pour la protection des arbres, le pourcentage de femmes est aussi élevé que celui des hommes.

F. CONTRAINTES ÉVENTUELLES DE TENURE SUR LES PRATIQUES AGRO-FORÊSTIÈRES

Le degré auquel les règles de tenure locales entravent la vulgarisation des pratiques d'agro-foresterie dépend à la fois du type d'interventions vulgarisées et du pourcentage d'exploitants des terres qui détiennent des terres sous un régime foncier qui donnent seulement des droits limités aux arbres à l'exploitant. Dans la Cinquième Région, les systèmes de tenure peuvent avoir un impact considérable sur les activités de plantation d'arbres; 40% des exploitants interrogés au cours de l'étude empruntent au moins une parcelle, et ainsi sont moins motivés à planter des arbres dans ces parcelles. Pire, un exploitant sur quatre exploite *uniquement* des terres empruntées, et sont par conséquent peu motivés à planter des arbres. Certaines couches de la population, notamment les femmes et les jeunes, sont peu susceptibles de participer aux activités de plantation d'arbres étant donné qu'ils utilisent souvent la terre à titre de prêt ou de don temporaire. Des contraintes de tenure similaires existent dans les activités communautaires de plantation d'arbres dans les villages qui sont tributaires d'autres villages plus anciens ou plus puissants pour avoir accès à la terre.

Les règles qui régissent la propriété des arbres, cependant, sont quelque peu flexibles. Nous avons rencontré plusieurs cas où les emprunteurs ont négocié avec les propriétaires terriens le droit de planter et de couper des arbres. Il est, par conséquent, possible d'intensifier la motivation des emprunteurs à planter des arbres grâce à la négociation de contrats entre le propriétaire terrien et l'exploitant. Les contrats peuvent être soit verbaux ou écrits, l'important étant que les droits des deux parties soient formellement reconnus.

Les règlements locaux de tenure n'auront probablement pas d'effets négatifs sur les activités visant à protéger ou à améliorer la production des arbres des champs déjà existants. Étant donné que le fait de protéger un arbre n'est pas une preuve suffisante de la propriété de la terre, les droits des propriétaires terriens ne sont pas menacés si l'emprunteur prend soin des arbres qui poussent naturellement. En même temps, l'emprunteur a le droit d'exploiter plusieurs produits arboricoles, et est donc motivé à laisser croître certains types de plantes. Il ou elle peut tailler les arbres, et de ce fait limiter la concurrence entre les arbres et les cultures pour la lumière, l'eau, et les substances nutritives. Il y a ainsi un argument solide du point de vue de la tenure pour les planificateurs de projets agro-forestiers en Cinquième Région d'axer leurs efforts sur l'identification et la vulgarisation des techniques de protection de la régénération naturelle, plutôt que de se concentrer sur les techniques de plantation d'arbres.

G. COMMENT TOUCHER LES FEMMES-EXPLOITANTS

Les femmes font partie de la catégorie des exploitants terriens qui est la plus défavorisée par les réglementations locales, vu que leurs seuls moyens d'accès à la terre dans le coûtume sont les prêts ou les dons temporaires. De ce fait, les femmes n'ont aucune raison à investir leur énergie et leur argent à des améliorations telles que l'établissement de brise-vents et de bosquets qui ne sont rentables qu'à long terme. Par contre, les pratiques qui offrent des bénéfices dans une période relativement courte ou celles qui demandent peu de temps et de main-d'oeuvre, sont probablement celles qui vont intéresser le plus des femmes.

Les types de produits arboricoles sont aussi importants dans le choix des techniques. Les femmes sont rarement autorisées à couper les grands arbres, donc il est très peu probable qu'elles soient intéressées à planter des arbres pour la production du bois de construction ou du bois de chauffe. En revanche, elles ont généralement le droit de cueillir les fruits. Les efforts pour encourager les femmes à devenir plus actives dans le domaine de l'agro-foresterie doivent être concentrés sur:

- 1) l'augmentation de la sécurité d'accès aux arbres qu'elles plantent en les aidant à négocier les droits sur ces arbres avec les propriétaires terriens;
- 2) le transfert de techniques qui produisent des résultats tangibles en un temps relativement court (d'une saison à 3 ans) et qui exigent peu d'investissement en termes de main-d'oeuvre et de capital; et
- 3) la production de produits sur lesquels les femmes ont traditionnellement des droits assez sûrs.

III. RÉGLEMENTATION DE L'ÉTAT RÉGISSANT L'EXPLOITATION DES RESSOURCES FORESTIÈRES

A. LA BASE JURIDIQUE DU CONTRÔLE DES ARBRES PAR L'ÉTAT

Au début de notre étude, il était devenu clair que la revendication par l'Etat de la propriété des arbres des champs constituait un obstacle beaucoup plus important à la vulgarisation agro-forestière que les règles locales de tenure, qui garantissent généralement à la fois aux propriétaires de champs et aux emprunteurs un niveau élevé de contrôle sur les arbres et leurs produits. Les droits des particuliers et des communautés sur les arbres étaient considérablement diminués quand le Code Forestier de 1935 fut promulgué en Afrique Occidentale Française. Dans ce Code, l'Etat s'appropriait virtuellement toutes les ressources forestières qui étaient régies autre fois par les règles coutumières. Des révisions ultérieures du Code depuis l'indépendance du Mali n'ont servi qu'à renforcer, plutôt qu'à diminuer le contrôle exercé par l'Etat sur les arbres.

Les différentes lois forestières³ et le Code Domanial et Foncier de 1986 fournissent actuellement la base juridique de l'autorité de l'Etat sur les ressources forestières. Grâce aux articles du Code Forestier, l'Etat dicte les conditions d'exploitation du bois, des fruits et d'autres produits. Les agents des Eaux et Forêts sont dotés d'énormes pouvoirs discrétionnaires dans l'octroi et le refus de permis d'exploitation. Ils peuvent fouiller et saisir les produits forestiers obtenus frauduleusement, sans mandat préalable de la part des tribunaux.⁴ En plus, les agents des Eaux et Forêts peuvent verbaliser et arrêter les personnes qui se rendent coupables de violations des lois forestières.

L'Article 127 du Code Domanial et Foncier élargit le domaine des compétences de l'Etat en stipulant que toute terre sous régime foncier traditionnel qui ne serait pas immatriculée au nom d'une entité non-étatique fait partie du domaine privé de l'Etat. Cela sous-entend que toutes les terres non-immatriculées et les ressources sur ces terres sont soumises à la réglementation de l'Etat. La procédure d'immatriculation des terres est complexe et prend beaucoup de temps: l'on doit d'abord obtenir l'autorisation pour l'immatriculation des terres auprès des autorités du village. Il y a ensuite une audience judiciaire pour s'assurer que personne d'autre ne revendique le droit sur cette terre. La personne qui désire obtenir la parcelle doit en faire l'arpentage (à ses frais) avant que la terre puisse être immatriculée en son nom. Un dossier de la parcelle est établi, spécifiant les conditions que le demandeur doit remplir pour prouver le bien-fondé de sa requête (en général il ou elle doit occuper la terre ou l'avoir mise en valeur pendant trois ans). C'est seulement après que l'Etat ait vérifié que le demandeur remplit les conditions que la parcelle peut être immatriculée en son nom.

Contrairement aux systèmes de tenure locaux, les règles de l'Etat permettent aux femmes d'avoir le droit de propriété à la terre, et ainsi devenir des propriétaires terriennes. Cependant, dans les zones rurales où la terre est rarement suffisamment productive pour justifier des investissements en termes de temps et d'argent nécessaires pour immatriculer la terre, presque personne, homme comme femme, n'a immatriculé des terres en son nom. En conséquence, l'Etat contrôle en principe presque toutes les terres en dehors des principaux centres d'habitation.

3. Loi N° 86-42/AN-RM Portant Code Forestier, Loi N° 86-65/AN-RM Loi sur la Taxe de Défrichage, Loi N° 86-44/AN-RM Portant Code de Pêche, Loi N° 86-66/AN-RM Portant Code de Feu, Loi N° 86-43/AN-RM Portant Code de Chasse et de Conservation de la Faune et de son Habitat, et Loi N° 86-46/AN-RM Sur les Foyers Améliorés.

4. La constitution élaborée à la Conférence Nationale en août 1991 interdit les perquisitions sans mandat délivré par la cour. Il reste à savoir si cette loi sera interprétée de manière à limiter les pouvoirs des agents forestiers.

Les droits de l'Etat malien aux ressources forestières reposent surtout sur le Code Forestier de 1935 révisé en 1986. Dans les sections qui suivent, nous présenterons les principes essentiels émanant de ce texte, ainsi que ses lacunes inhérentes.⁵

B. DÉFINITION DES DOMAINES NON-FORESTIER ET FORESTIER

L'on distingue dans le Code Forestier le domaine forestier et le domaine non-forestier. Le domaine non-forestier comprend les terres cultivées et les vergers, les terres en jachère depuis moins de cinq ans, les terres non-boisées pour lesquelles un titre foncier au nom d'une entité non-étatique a été obtenu, et les zones développées (urbaines). Le domaine forestier se compose des forêts, des zones reboisées par des communautés et des individus, des forêts sacrées, des terres exclues des activités de défrichement (lits de fleuves, pentes, dunes, points d'eau, et bassins versants) des passages d'animaux, et des terres en jachère depuis plus de cinq ans.⁶

Le Code répartit le domaine forestier entre trois catégories principales: le domaine des forêts classées, le domaine des forêts protégées, et le domaine forestier des particuliers et des collectivités. Le domaine des forêts classées se compose de zones reboisées et de zones protégées (à savoir lits de fleuve, pentes escarpées, etc.) qui ont fait l'objet d'une procédure de classement officiel. L'exploitation des ressources forestières dans les forêts classées est soumise aux dispositions du Code Forestier en la matière, et à toute mesure restrictive supplémentaire qui aurait été prise au moment où la forêt était classée.

Le domaine forestier protégé comprend les forêts, les zones reboisées et les zones protégées (à savoir les lits de fleuves, les pentes escarpées, etc.) qui n'ont pas été soumises à des procédures de classement. L'exploitation des produits forestiers dans le domaine forestier protégé est limité seulement par les dispositions du Code Forestier.

Le domaine forestier des particuliers et des collectivités est composé de terres qui ont été reboisées par des particuliers ou des collectivités, et immatriculées en leurs noms. Ce domaine englobe aussi les bois sacrés et d'autres zones protégées par les collectivités à des fins socio-religieuses. Le Code ne donne aucune précision concernant la dimension minimale de superficie des régions reboisées. Les règlements appliqués aux forêts classées sont les mêmes que ceux appliqués au domaine forestier des particuliers et des collectivités; la seule différence est que les produits forestiers de ce domaine peuvent être récoltés gratuitement, même s'ils sont destinés à la vente. Il est à croire que les hommes comme les femmes

5. Voir Elbow et Rochegude (1990) pour une analyse plus détaillée du Code Forestier malien.

6. La forêt est définie à l'Article 1 comme «une association d'arbres biologiquement interdépendants au cours de leur évolution et exerçant une influence sur le milieu dans un territoire plus ou moins grand.»

peuvent immatriculer des zones reboisées ou des terres sacrées en leurs noms, puisque le Code ne fait aucune distinction selon le sexe.

C. RÉGLEMENTATION DE L'EXPLOITATION DES ARBRES

Les principes majeurs régissant l'exploitation des arbres sont énumérés ci-dessous.

1. PRINCIPE DE DROITS D'USAGE. Selon ce principe, les villageois habitant dans des zones forestières ou dans des zones riveraines sont autorisés à exploiter gratuitement les fruits et les produits de la forêt naturelle, à la condition que ces produits soient utilisés pour la consommation domestique. Le Code ne spécifie pas si le bois d'oeuvre pour la construction d'habitations fait partie de cette disposition de droits d'exploitation. Toutefois, l'Article 46 est interprété parfois comme autorisant la coupe de bois à des fins non-commerciales dans le domaine classé et le domaine protégé pourvu qu'on obtienne une autorisation gratuite. Le corrolaire du principe de droits d'exploitation est que l'exploitation de produits forestiers pour des fins commerciales (à l'exception des fruits et plantes destinés à la consommation) est soumise à une taxe d'exploitation. Les arbres coupés dans le domaine forestier des particuliers et des collectivités ne sont pas soumis à la taxe d'exploitation, bien qu'une autorisation gratuite soit encore exigée. Le Code ne dit pas si le principe des droits d'exploitation s'applique aux arbres situés sur des terres en dehors du domaine forestier.

2. PERMIS D'EXPLOITATION. Les Articles 42 à 46 énoncent les règles régissant l'exploitation commerciale de produits forestiers dans le domaine forestier de l'Etat. La coupe à des fins commerciales peut s'effectuer seulement après l'obtention d'un permis d'exploitation délivré par l'agent des Eaux et Forêts chargé de la zone où la coupe doit se produire. Les autorisations de coupe gratuit peuvent être délivrées seulement pour la coupe du bois à des fins non-commerciales dans les domaines forestiers classés et protégés, ou pour toute coupe effectuée dans les zones reboisées par des individus ou des communautés. Encore, le Code ne spécifie pas si les permis d'exploitation sont exigés pour les arbres situés en dehors du domaine forestier de l'Etat. Il est à noter que le service des Eaux et Forêts peut délivrer des permis de coupe pour une zone sans consultation préalable des communautés qui contrôlaient traditionnellement ces ressources. Par conséquent, les communautés ont perdu leur pouvoir d'empêcher d'autres personnes d'exploiter les ressources se trouvant dans les limites de leur territoire.

3. PRINCIPE D'ESSENCES PROTÉGÉES. Le Code interdit l'abattage, l'arrachage, ou l'exploitation de certaines espèces qui sont économiquement importantes.

- | | |
|---------------------------------|-------------------|
| 1) <i>Elaeis guineensis</i> | palmier à l'huile |
| 2) <i>Borassu aethiopum</i> | ronier |
| 3) <i>Pterocarpus erinaceus</i> | vène |
| 4) <i>Azelia africana</i> | acajou |
| 5) <i>Acacia senegalensis</i> | gommier |
| 6) <i>Parkia biglobosa</i> | néré |

7) <i>Butyrosperum paradoxum</i>	karité
8) <i>Bombax costatum</i>	kapokier
9) <i>Khaya senegalensis</i>	caïlcedrat
10) <i>Acacia albida</i>	balanzan

Il faudra noter que cette liste comporte plusieurs espèces protégées dans les coutumes en Cinquième Région. Il faut une autorisation spéciale de l'Etat pour couper ou tailler les essences protégées. Le Code ne stipule pas si les arbres protégés dont les produits sont destinés à la consommation domestique sont exemptés de la condition d'autorisation, ni à quelles conditions de telles autorisations peuvent éventuellement être délivrées gratuitement. De même, le Code ne dit pas si les restrictions imposées en matière d'essences protégées s'appliquent au domaine non-forestier.

4. RESTRICTIONS EN MATIÈRE D'EXPLOITATION DE FOURRAGE. L'Article 40 interdit la coupe ou l'arrachage des arbres et des buissons dans la zone sahéenne pour la consommation par les animaux. (Tous les trois cercles inclus dans l'étude sont situés à l'intérieur de la zone sahéenne.) Toutefois la coupe de branches est autorisée pour les branches latérales situées à au moins 1,5 mètres au dessus du sol. Il ne donne aucune indication sur la nécessité ou non d'une autorisation, gratuite ou non, pour élaguer les branches pour le fourrage aérien. Le Code ne stipule pas si l'Article 40 s'applique au domaine forestier exclusivement, ou si cet article s'applique aussi au domaine non-forestier.

5. TRANSPORT DE PRODUITS FORESTIERS. L'accès aux arbres est limité davantage par l'exigence d'un permis pour le transport des produits forestiers d'une zone à une autre (Articles 47-50). Le permis de transport est délivré gratuitement. Le Code ne spécifie pas si cette règle s'applique seulement aux arbres exploités dans le domaine forestier, ou si un tel permis est nécessaire pour transporter du bois ramassé sur une terre en dehors du domaine forestier.

6. LE CODE FORESTIER ET LES FEMMES. Le Code Forestier ne fait pas de distinction entre les droits des hommes et ceux des femmes aux produits forestiers. Ainsi, les femmes aussi bien que les hommes ont le droit d'immatriculer les zones reboisées et les bois sacrés en leur nom en vertu des dispositions de l'Article 51. Les femmes, comme les hommes, doivent obtenir des permis gratuits pour couper les arbres qu'elles ont plantés et payer des permis pour la coupe de bois destiné à la vente. Tous les deux sexes sont aussi assujettis aux mêmes restrictions concernant les droits d'usage, des espèces protégées, et la coupe du fourrage aérien. Nos travaux de recherche ont révélé cependant des domaines où les femmes sont privilégiées par les agents ainsi que des domaines où elles sont susceptibles d'être désavantagées par le Code et la manière dont il est appliqué.

Beaucoup d'agents interrogés dans le cadre de l'étude ont fait remarquer qu'ils sont moins disposés à infliger une amende aux femmes qu'aux hommes en cas de violations de la réglementation concernant la coupe du bois. La règle générale appliquée par les agents forestiers est de tolérer les personnes qui sont saisies avec des fagots de bois et d'infliger des amendes à celles transportant du bois dans une charrette. Le raisonnement est qu'une femme

avec un fagot de bois sur sa tête le destine à l'usage domestique, tandis qu'une personne transportant une charretée de bois va probablement le vendre. En fait, il arrive que les femmes vendent leurs fagots de bois, il arrive également que les hommes remplissent leurs charrettes de bois pour la consommation domestique.

D'autre part, l'exigence du permis gratuit pour ceux qui désirent couper du bois risque d'avoir des effets négatifs disproportionnés sur les femmes, qui font normalement appel à des parents de sexe masculin pour obtenir ces permis. Ainsi, la procédure d'obtention, qui est déjà contraignante en elle-même, risque de l'être encore plus pour les femmes que pour les hommes. Parmi les agriculteurs, les restrictions sur l'utilisation des espèces fourragères sont susceptibles d'avoir des effets négatifs plus importants pour les femmes que pour les hommes à cause des différences entre hommes et femmes dans la propriété des animaux. En règle générale, les femmes élèvent des chèvres et des moutons nourris à l'étable et par conséquent, ont plus besoin des espèces fourragères pendant la saison sèche. La réglementation forestière existante entrave sévèrement l'accès des femmes aux fourrages arboricoles que l'on peut obtenir légalement, les obligeant ainsi à payer des aliments-bétail plus coûteux.

D. AMBIGUITÉS DANS LE CODE

La division par l'Etat de son territoire en domaine forestier et domaine non-forestier diffère quant à l'échelle, mais non quant à la substance, des systèmes locaux de tenure qui ont généralement des réglementations différentes pour les terres communautaires (y compris les pâturages, forêts, passages d'animaux, et les zones autour des points d'eau) et les terres contrôlées par des individus ou des familles. *Toutefois le problème majeur du Code Forestier réside dans le fait qu'il ne définit pas les droits des individus et des communautés sur les ressources forestières dans le domaine non-forestier.*

On peut logiquement penser que ceux qui avaient rédigé le Code à l'origine voulaient que l'Etat exerce des rôles différents dans le domaine non-forestier et dans le domaine forestier. Toutefois, les agents des Eaux et Forêts au Mali ont interprété le silence du Code sur ce point comme signifiant que les mêmes règles s'appliquent aux deux domaines. Les agents des Eaux et Forêts interprètent généralement l'Article 127 du Code Domaniale et Foncier, comme leur demandant nécessairement d'appliquer la réglementation pour le domaine forestier protégé sur toute terre non-immatriculée. Par conséquent, les règles qui devaient à l'origine s'appliquer aux conditions de forêt naturelle sont appliquées aussi aux terres cultivées et habitées, privant du coup l'accès par les populations rurales aux produits des arbres qu'ils ont protégés et plantés.

E. LE POINT DE VUE DES VILLAGEOIS

1. **ACCÈS AUX ARBRES CHAMPÊTRES.** Les données recueillies auprès des villageois et des agents des Eaux et Forêts dans la zone de recherche supportent l'idée que l'accès aux arbres de champs est sévèrement limité par l'Etat malien. Plus de 90% des villageois que nous avons interrogés au cours de l'enquête redoutaient d'être amendés s'ils taillaient les arbres dans leurs concessions ou dans leurs champs. Les villageois étaient également

convaincus qu'ils s'exposaient à des amendes s'ils coupaient des arbres qu'ils avaient plantés sans autorisation préalable des Eaux et Forêts.

La crainte de se voir imposer des amendes pour avoir taillé et coupé des arbres a un impact négatif sur la capacité des populations rurales de gérer leurs arbres champêtres de façon rentable. Environ trois-quarts des répondants à l'enquête ont fait remarquer qu'ils voudraient tailler les arbres dans leurs champs mais qu'ils redoutaient d'être amendés par les Eaux et Forêts s'ils le faisaient. Dans la majeure partie des cas, les gens voulaient tailler leurs arbres en vue d'augmenter les rendements céréaliers ou d'améliorer la production de fruits et de feuilles d'arbres. Un pourcentage plus réduit mais important des répondants (42%) voudraient couper des arbres dans leurs champs (principalement des arbres morts), mais craignent de se voir imposer des amendes s'ils coupaient les arbres avant d'acheter un permis au préalable. Une étude menée par la Near East Foundation à Douentza a fait ressortir que les paysans préfèrent enlever beaucoup de jeunes plants parce qu'ils craignent de se voir imposer des amendes s'ils taillent les grands arbres:

la pratique de défrichage d'un champ de tous les jeunes plants (en particulier l'*Acacia raddiana*) est ouvertement reconnue comme étant une stratégie destinée à limiter le nombre d'arbres dans un champ avant qu'ils ne deviennent «trop» repérables par les agents des Eaux et Forêts. Une fois que l'arbre atteint une certaine taille, le paysan peut difficilement s'en débarrasser car il s'expose à une amende de la part du service des Eaux et Forêts [Winter 1991].

Les arbres dans les champs sont donc menacés de deux façons: (1) les grands arbres ne peuvent être taillés, et sont plus exposés aux dégâts occasionnés par les insectes et par le vent; et (2) la régénération naturelle est compromise étant donné que les paysans craignent de tailler les arbres en vue de favoriser les jeunes pousses.

2. ATTITUDES ENVERS LES AGENTS DES EAUX ET FORÊTS. L'attitude des populations maliennes envers les Eaux et Forêts a été clairement démontrée à la suite du renversement du régime de Traoré en mars 1991. Les agents des Eaux et Forêts, tout comme les douaniers et les gendarmes ont été désignés par les porte-paroles des populations rurales à la Conférence Nationale tenue en août 1991 comme étant les plus corrompus et les plus détestés parmi les agents de l'Etat. Les lettres publiées dans les grands journaux ont attaqué le service des Eaux et Forêts comme étant un service qui a fortement besoin d'être réformé. Un contributeur a décrit les agents des Eaux et Forêts comme étant des «maliens qui mettent la corde autour du cou d'autres maliens, et les ligotent ensemble» (Fofana 1991), une référence aux pratiques esclavagistes qui avaient cours dans un passé pas très lointain. Les agents de terrain ont été menacés par les villageois et certains d'entre eux ont été sérieusement blessés au cours de querelles sur le droit de couper des arbres. A l'heure actuelle, un

grand nombre d'agents en Cinquième Région ont abandonné les activités de repression de peur d'y perdre la vie.⁷

Bien que nous ayons rencontré peu de villageois qui fussent satisfaits de la réglementation forestière de l'Etat, la plupart ont reconnu la nécessité d'une certaine organisation afin de protéger les ressources forestières d'une exploitation abusive. Quelques informateurs pensaient que l'intérêt personnel ajouté à l'application de la réglementation au niveau du village, suffirait à prévenir la coupe abusive. Ce point de vue a été résumé par un paysan.

«Les gens ne protègent pas les arbres pour les Eaux et Forêts, ils le font pour eux-mêmes. Même si nous nous débarrassions des Eaux et Forêts, les gens protégeraient les arbres» (paysan de Bondo, Cercle de Koro).⁸

D'autres pensaient que leurs villages ne sont plus en mesure de respecter la réglementation forestière:

«Les temps ne sont plus les mêmes. Auparavant, nous avions beaucoup à manger et personne ne partait travailler ailleurs. Maintenant nous n'avons rien à manger et chacun s'en va ailleurs. Nous n'avons personne qui puisse surveiller la forêt» (vieillard à Badiongo, Cercle de Mopti).

Dans un grand nombre de villages, les gens ont fait remarquer que leur incapacité de contrôler la coupe abusive de bois dans leur «terroir» était en rapport avec la création de l'Etat malien, et avec le principe selon lequel toutes les terres et tous les arbres appartiennent à l'Etat. Les responsables de village se plaignent que leur autorité a été sapée par les Eaux et Forêts mêmes, car ce service délivre des permis à des exploitants de bois venus d'ailleurs sans consulter les responsables de villages au préalable pour savoir quels arbres devraient être coupés, ni là où la coupe devrait avoir lieu.

«Auparavant, nous étions capables de faire respecter les règles. La forêt nous appartenait. Maintenant nous n'avons aucun pouvoir et nous ne pouvons pas faire appliquer les règles. Auparavant, chacun savait que chaque arbre avait

7. Il est prématuré de dire si cette rupture dans l'application va se poursuivre et pendant combien temps. Cependant, il est très peu probable que les Eaux et Forêts soient en mesure de reprendre l'application des règlements avec la même sévérité qu'avant la révolution. En fait, les responsables du service des Eaux et Forêts envisagent des réformes qui accorderont aux particuliers et aux collectivités plus de contrôle sur les arbres des terres cultivées et des forêts communautaires, tout en réduisant les possibilités d'abus de pouvoirs de la part des agents.

8. Tous les commentaires dans cet article ont été traduits des langues d'origine (le Dogon, le Fulani, le Bambara ou le Bozo) en français par Monsieur Degoga, l'interprète du projet.

un propriétaire. Personne n'était fou au point d'aller dans une forêt et couper à tout bout de champ. Maintenant, les exploitants de bois peuvent vous montrer leur permis de coupe et peuvent couper là où ils veulent» (vieillard à Manako, Cercle de Mopti).

Toutefois, beaucoup de villageois ont aussi une idée claire de ce qu'il leur faut pour qu'ils puissent contrôler leurs ressources: que l'Etat leur reconnaisse le pouvoir de faire respecter les règles. Cette idée ressort clairement de l'opinion exprimée par un dirigeant Peulh quant à la manière dont son village pourrait contrôler la coupe au niveau de son «terroir»:

«Au cas où les Eaux et Forêts se désengageaient, nous pourrions garder notre forêt si le chef d'Arrondissement nous en donnait l'autorisation. S'il nous disait: «voilà votre forêt, surveillez-la vous-mêmes, protégez-la contre la coupe abusive,» alors nous aurions les pouvoirs nécessaires pour faire respecter les règles. A l'heure actuelle nous n'avons pas ce genre de pouvoirs» (vieillard à Missira, Cercle de Mopti).

F. LE POINT DE VUE DES AGENTS DES EAUX ET FORÊTS

1. ACCÈS AUX ARBRES CHAMPÊTRES. Des interviews menés avec les agents des Eaux et Forêts font ressortir que ces derniers pensent aussi que le contrôle des arbres est actuellement une prérogative de l'Etat. Comme l'indique les tableaux 2, 3, et 4, la plupart des agents exigent que les villageois les contactent avant de couper ou de tailler un arbre de champ *quelqu'il soit*. Un pourcentage assez élevé d'agents croient que la loi exige que les gens payent pour avoir un permis de coupe, même lorsqu'il s'agit de couper des arbres dans leurs propres champs. Presque tous les agents font une mauvaise interprétation de l'article régissant la coupe de branches pour le fourrage aérien, limitant effectivement ainsi l'accès légal à des ressources fourragères d'une extrême importance.

L'accès aux produits arboricoles de champs dépend du bon fonctionnement du système étatique d'autorisation gratuite de coupe. Ce système permet aux paysans de couper les arbres de leurs champs après avoir reçu une autorisation gratuite délivrée par l'agent des Eaux et Forêts. L'agent des Eaux et Forêts doit inspecter le site d'exploitation et dispenser des conseils quant aux techniques de coupe appropriées avant de délivrer les autorisations gratuites. Il n'y a pas de critères établis pour accepter ou refuser de délivrer des autorisations, et les agents jouissent d'un pouvoir discrétionnaire total en matière de décision d'octroi de tels permis.

Un grand nombre d'agents déclarent que la condition de gratuité de l'autorisation ne diminue pas le contrôle exercé par un propriétaire d'arbre sur l'arbre étant donné que les permis de coupe pour les arbres de champs sont délivrés gratuitement, surtout lorsque

TABLEAU 2 POURCENTAGE D'AGENTS QUI EXIGENT D'ÊTRE CONTACTÉS AVANT TOUTE OPÉRATION FORESTIÈRE				
OPÉRATION	RÉGÉNÉRATION NATURELLE		ARBRES PLANTÉS	
	Protégé	Non-protégé	Protégé	Non-protégé
Taille	86,4	67,6	75,7	73,0
Coupe (bois mort)	94,6	70,3	73,0	70,3
Coupe (vivant)	100,0	94,6	78,3	78,3

TABLEAU 3 POURCENTAGE D'AGENTS QUI PENSENT QUE LES PAYSANS DOIVENT PAYER POUR RECEVOIR UN PERMIS POUR LES OPÉRATIONS				
OPÉRATION	RÉGÉNÉRATION NATURELLE		ARBRES PLANTÉS	
	Protégé	Non-protégé	Protégé	Non-protégé
Taille	3,3	0,0	7,4	0,0
Coupe (bois mort)	54,3	30,7	14,8	0,0
Coupe (vivant)	42,8	41,2	7,7	0,0

TABLEAU 4 OPINIONS DES AGENTS CONCERNANT LE DROIT D'ÉLAGUER DES BRANCHES POUR LE FOURRAGE AÉRIEN		
OPINION DE L'AGENT	NOMBRE	POURCENTAGE
Totalement interdit	15	40,5
Acceptable pour les branches au-dessous de 1,5 mètres	15	40,5
Acceptable pour les branches au-dessous de 1,5 mètres	6	16,2
Aucune réponse	1	2,7
Total	37	100,0

l'exploitant du bois est celui qui a planté l'arbre.⁹ Toutefois, notre recherche fait ressortir que les coûts déguisés de l'obtention d'autorisations gratuites peuvent être très élevés, dans la mesure où beaucoup d'agents exigent que les villageois payent les frais de leurs déplacements aller-retour au site de coupe. En plus, la plupart des agents sont peu disposés à délivrer des autorisations gratuites, et dans la plupart des cas, ils le font seulement dans des cas particuliers ou en récompense à des gens qui ont participé à des programmes de reboisement. Selon nos estimations, les agents ont délivré des autorisations gratuites à moins d'un pourcent des ménages des cercles de Mopti, Bandiagara, et Koro au cours de l'année 1990. Une enquête au niveau des villageois a démontré que la plupart d'entre eux (soit 72%) pensent que les agents des Eaux et Forêts refusent tout simplement de délivrer des autorisations de coupe gratuites aux gens qui voudraient couper ou tailler les arbres de champs.

CARE/Koro et CARE/Djenné ont tenté de faciliter la livraison d'autorisations gratuites en permettant aux participants dans des villages ciblés de s'inscrire auprès des agents de CARE pour des permis gratuits, leur épargnant ainsi les frais de déplacement de l'agent des Eaux et Forêts (CARE 1991). Toutefois, leurs systèmes sont basés sur une série d'inventaires et d'inspections de suivi, ce qui limite sévèrement le nombre de paysans qui peuvent bénéficier du processus. En 1991, 470 villageois ont reçu des permis de coupe grâce au système de CARE/Koro, ce qui représente un pourcent des ménages du Cercle (CARE International/Koro 1991). Ainsi donc, même avec une assistance extérieure substantielle, les Eaux et Forêts ne peuvent pas administrer convenablement un système d'autorisations gratuites pour les arbres champêtres.

2. ATTITUDES DES AGENTS ENVERS LES VILLAGEOIS. En règle générale, les agents des Eaux et Forêts méprisent les villageois et se méfient d'eux. La plupart des agents des Eaux et Forêts pensent que les populations rurales sont incapables de gérer et de protéger les arbres dans leurs champs et dans la forêt naturelle. Certains croient que les villageois manquent tout simplement des connaissances et des compétences techniques nécessaires pour gérer les arbres; d'autres pensent que les besoins élémentaires d'argent et de matières premières l'emportent sur tout intérêt que les villageois auraient à laisser pousser les arbres; d'autres encore pensent que les villageois abattent les arbres délibérément pour manifester

9. Les agents forestiers ont été interviewés avant les événements de mars 1991. A l'époque, presque tous les agents étaient unanimes que les personnes et les communautés ne pouvaient élaguer ou couper les arbres (qu'ils se trouvent dans les champs ou non) que sur autorisation des Eaux et Forêts. De plus, rares étaient les agents qui pensaient que la population devrait avoir le droit de couper ou d'élaguer les arbres, même les arbres qui se trouvent dans leurs propres champs ou les arbres qu'ils ont plantés, sans la permission des Eaux et Forêts. Le courroux découvert contre les Eaux et Forêts après la révolution semble avoir amené beaucoup d'agents à revoir leur position. Lors d'une conférence sur la politique forestière tenue à Sevaré en septembre 1991, beaucoup parmi les mêmes agents ont exprimé le point de vue que l'exploitation des arbres sur les terres cultivées et les bosquets ne devrait plus être régie par l'Etat.

leur mécontentement vis-à-vis des Eaux et Forêts. L'attitude envers les éleveurs, surtout envers les éleveurs de troupeaux de chèvres, est même plus négative. Un grand nombre d'agents ont déclaré que la meilleure solution à la dégradation écologique en Cinquième Région est de supprimer la transhumance et le pâturage libre.

Bien que la plupart des agents interrogés lors de notre enquête reconnaissent la nécessité de transférer une plus grande part de responsabilité aux populations rurales, peu d'entre eux pensent que les villageois sont prêts à assumer la liberté de gérer leurs arbres sans une surveillance stricte des Eaux et Forêts. Les commentaires suivants reflètent généralement l'attitude des agents envers les populations rurales.¹⁰

«On ne peut pas leur donner le droit de tailler et de couper les arbres sans un système de contrôle. On leur permet de tailler davantage pour améliorer les arbres qui y sont maintenant. Mais il y a des paysans qui ne voient pas l'utilité des arbres dans les champs. Je ne veux pas que les villageois aient beaucoup de contrôle sur leurs arbres.»

«L'accès libre aux arbres champêtres mènerait à la destruction sur une grande échelle. Cette zone est une vaste zone de transhumance, particulièrement pour les éleveurs de chèvres qui mutilent les arbres. Ces gens là détruisent tout. Toutefois, les choses iraient mieux si vous laissiez les agents régler la coupe.»

«Si nous permettons la coupe libre, vous ne verrez pas un seul arbre. Le problème est que ces populations ne sont pas suffisamment préparées. Les gens ne voient que leurs animaux. Il est important qu'on les surveille.»

«L'idéal serait que l'agent des Eaux et Forêts ne se mêle pas du tout de questions de champs si les paysans sont prêts à accepter l'idée de protéger les arbres. Mais tel n'est point le cas à l'heure actuelle. Ils ne sont pas prêts encore pour assumer leurs responsabilités.»

G. PRINCIPALES INSUFFISANCES DU CODE FORESTIER MALIEN

Notre étude sur la tenure de terres et d'arbres en Cinquième Région nous a permis d'identifier un certain nombre d'insuffisances dans le Code Forestier du Mali. Les lacunes se répartissent entre cinq catégories: (1) une concentration excessive des droits de gestion dans les mains de l'Etat, (2) des provisions ambiguës dans la législation forestière et foncière, (3) des règlements inadéquates, (4) efforts de vulgarisation juridique inadéquats, et (5) des faiblesses institutionnelles qui permettent une application capricieuse et arbitraire de la loi.

10. La plupart des agents des Eaux et Forêts ont grandi en milieu urbain, ou sont issus de milieux paysans, et comprennent très mal les systèmes de production de bétail d'envergure.

1. DÉSÉQUILIBRE DES DROITS SUR LES ARBRES. La faiblesse majeure du Code Forestier se trouve dans la concentration de presque tout le pouvoir de décision sur les forêts et les arbres dans les mains de l'Etat, réduisant ainsi toute motivation à investir dans ces ressources au niveau local. La concentration du pouvoir de décision contraste avec les systèmes de concession autochtone qui procure une autorité considérable sur la gestion des arbres et des forêts aux particuliers, aux groupes locaux ou aux communautés. Les règlements autochtones et les règlements étatiques gouvernant les droits sur les arbres diffèrent dans quatre grands secteurs: les droits de propriété, les taxes d'exploitation, les restrictions sur les espèces protégées dans les champs, et les restrictions sur l'usage des arbres pour le fourrage des animaux.

a. Au niveau local, le propriétaire foncier est généralement considéré comme étant le propriétaire des arbres qui sont sur sa terre. Comme tel, il peut exploiter les arbres à sa guise, sans autorisation préalable d'une autorité supérieure. Par contre, les agents des Eaux et Forêts considèrent tous les arbres comme étant une propriété de l'Etat. Les propriétaires fonciers peuvent seulement exploiter ou utiliser les arbres avec la permission de l'Etat.

b. Au niveau local, un propriétaire d'arbres n'est pas tenu de payer de taxe pour couper ou tailler ses propres arbres, même s'il a l'intention de vendre les produits. Par contre, l'agent des Eaux et Forêts exige que les exploitants de bois achètent un permis d'exploitation pour exploiter les arbres de champs. Les autorisations gratuites sont accordées rarement, surtout si l'exploitant de bois veut vendre le bois.

c. Au niveau local, un propriétaire d'arbre est libre d'élaguer des branches pour le fourrage. Toutefois, soit les agents des Eaux et Forêts interdisent complètement cette pratique, soit ils limitent l'élagage aux branches latérales situées à moins d'1,5 mètres du sol.

d. Au niveau local certaines espèces sont protégées de la coupe libre. Toutefois, même dans ce cas, le propriétaire détient un contrôle considérable sur de tels arbres. En général, il est interdit au propriétaire d'abattre des spécimens vivants, alors qu'il peut couper les spécimens morts et de tailler les branches d'arbres vivants. Les règles de l'Etat sont beaucoup plus restrictives: l'exploitant de bois doit obtenir une autorisation avant de tailler ou de couper *tant les spécimens vivants que les spécimens morts*. Toutefois, il doit payer pour obtenir le droit de couper ou de tailler ces espèces, même si les arbres se trouvent dans son champ ou dans sa concession.

Les règles locales accordent aux propriétaires fonciers un niveau de contrôle beaucoup plus élevé sur leurs arbres de champs que ne le fait le Code Forestier. Les villageois ne sont pas du tout d'accord avec les règles de l'Etat qu'ils considèrent comme un empiètement sur leurs droits. Ils ne sont pas d'accord qu'il leur soit exigé d'obtenir la permission de couper des arbres qu'eux ou leurs parents ont plantés et protégés. Le fait que le Code Forestier ait été rédigé et adopté sans la participation des populations rurales sert à accroître le mécontentement général vis-à-vis de ses dispositions. Aussi les villageois observent-ils avec amertume le caractère arbitraire des agents des Eaux et Forêts, qui refusent d'accéder à des

requêtes légitimes d'autorisations gratuites tout en délivrant des permis d'exploitation aveuglement à toute personne qui est prêt à payer pour obtenir ces permis.

2. AMBIGUITÉS DES TEXTES. Les incompatibilités entre les règles locales et celles de l'Etat en matière de tenure d'arbres sont aggravées par la nature ambiguë et imprécise de la législation forestière et foncière. Le Code Forestier est la source de beaucoup de confusion étant donné qu'il ne définit jamais les droits de l'Etat sur les arbres se trouvant à l'extérieur du domaine forestier. Le Code n'est pas clair non plus sur la question de l'application des dispositions plus restrictives du Code (droits d'exploitation, essences protégées et prohibitions sur le fourrage aérien) en dehors du domaine forestier. Le fait que le Code Domonial et Foncier place toutes les terres non-immatriculées sous la juridiction de l'Etat accentue la confusion quant à la nature exacte des droits que les personnes ont d'exploiter des arbres sur la terre non-immatriculée.

3. DISPOSITIONS INAPPROPRIÉES. Non seulement la législation est ambiguë, et donne donc lieu à une application arbitraire et capricieuse, mais cette législation contient aussi des dispositions contraires aux conditions culturelles et écologiques du Mali.

a. La condition d'une autorisation gratuite est un exemple de législation inappropriée. Un système qui exige une autorisation du service des Eaux et Forêts pour couper ou tailler les arbres de champs est totalement déraisonnable étant donné la faible capacité administrative du service des Eaux et Forêts. Le service des Eaux et Forêts n'est tout simplement pas capable de délivrer des permis gratuits à une échelle qui permettrait aux populations rurales d'avoir un accès raisonnable à leurs produits arboricoles. La condition qui stipule qu'il faut un permis pour transporter les arbres exploités dans les champs est également trop contraignante.

b. Les restrictions globales sur l'exploitation d'essences protégées qui se trouvent dans les champs sont totalement contraires aux principes fondamentaux d'une bonne gestion des arbres. Par conséquent, les paysans ne sont pas capables d'effectuer des opérations sylvicoles qui leur permettraient d'améliorer à la fois la production agricole et arboricole.

c. Les transactions relatives à la coupe frauduleuse sont trop élevées pour le paysan moyen. Etant donné que les agents préfèrent imposer une amende non-officielle d'une somme plus faible plutôt que d'envoyer le contrevenant en prison, les villageois trouvent qu'il revient moins cher et qu'il est plus facile de prendre le risque de couper sans permis. Les motivations de limiter la coupe frauduleuse est très moindre, étant donné qu'une personne paie la même amende pour avoir coupé une branche tout comme pour en avoir coupé cent.

d. Le transfert automatique des terres en jachère de plus de cinq ans au domaine forestier, n'est pas raisonnable étant donné le temps nécessaire pour régénérer la fertilité du sol dans plusieurs parties du Mali. Dans beaucoup de régions moins peuplées, il n'est pas rare de voir des jachères de dix ou quinze ans.

e. Le Code actuel ne fait rien pour encourager la gestion des forêts ou des arbres pour *les feuilles*, alors que les *feuilles* sont un des plus importants sous-produits des forêts maliennes. L'Article 40, qui met des restrictions sur l'élagage des branches pour le fourrage, ne peut pas être appliqué dans la mesure où les agents ne peuvent pas déterminer la hauteur à laquelle des branches ont été coupées une fois que les branches ne sont plus sur le site de coupe. En conséquence, les agents interdisent tout simplement la coupe de toutes les branches pour le fourrage.

4. **VULGARISATION DES TEXTES ET FORMATION DES AGENTS.** Beaucoup d'agents se plaignent de l'insuffisance de leur formation dans le domaine de la législation. En vérité, nos données font ressortir très clairement que beaucoup d'agents font une mauvaise interprétation de dispositions clé du Code Forestier. Les efforts déployés en vue d'aider les populations à comprendre la législation sont également sans effets. La législation est rédigée en français, une langue qu'une minorité seulement de maliens comprennent. Il y a peu de personnes alphabètes en milieu rural. La vulgarisation de la législation est faite principalement par les agents des Eaux et Forêts, qui ont un intérêt particulier à interpréter la loi de la façon la plus restrictive possible. En Cinquième Région, les agents des Eaux et Forêts travaillent avec des interprètes dans la mesure où peu d'entre eux savent parler les langues locales. En conséquence, les dispositions du Code sont simplifiées, généralement pour tenir en compte les intérêts de l'agent des Eaux et Forêts ou ceux de l'Etat.

5. **FACTEURS INSTITUTIONNELS.** Les conditions dans lesquelles les agents des Eaux et Forêts travaillent au Mali sapent davantage les rapports entre villageois et agents. Les agents perçoivent un salaire très bas par rapport au coût de la vie. Ils reçoivent rarement un fonds de roulement de la part du cantonnement, qui lui-même reçoit seulement une petite portion des recettes forestières collectées par ses agents. Cependant, les agents contrôlent en même temps l'accès aux ressources dont dépendent les paysans pour leur survie. Comme l'on pouvait s'y attendre, la corruption est devenue monnaie courante. Etant donné que les autorisations gratuites ne rapportent pas d'argent au cantonnement ou à l'agent, il n'est pas surprenant que les agents préfèrent consacrer leur temps à délivrer des permis d'exploitation et à imposer des amendes.

Les procédures coûteuses et interminables en vigueur pour contester les amendes empêchent le développement de mécanismes efficaces atténuer l'usage abusif des amendes par les agents.¹¹ Les paysans préfèrent payer des amendes injustes plutôt que de risquer d'aller

11. Au cours de la première partie de notre étude, le seul moyen effectif, bien que lent, que nous avons identifié pour contrôler les abus commis par les agents des Eaux et Forêts était de recourir aux responsables politiques du village. Dans les quelques cas où les villages ont obtenu des concessions importantes de la part des Eaux et Forêts, ils l'avaient réalisé en présentant leur doléances à l'Union démocratique du peuple malien (UDPM), l'ancien parti politique unique. Beaucoup d'agents ont eu à commenter que les politiciens étaient leurs pires ennemis, et ils ont accusé ces derniers d'user de leur influence pour miner l'autorité du Service des Eaux et Forêts. Depuis la révolution de mars 1991, et la fin de l'UDPM, cette

en prison ou d'avoir à payer des frais de justice élevés. De plus, ils se méfient du système judiciaire: ils considèrent l'administration et les tribunaux comme faisant partie de la même «famille» que les agents des Eaux et Forêts, et sont convaincus que les verdicts des tribunaux seront toujours en faveur de l'Etat.

IV. RECOMMANDATIONS

En vue de faciliter une gestion et une politique plus rationnelles des ressources forestières, des changements devront être opérés dans les textes de l'Etat régissant l'exploitation des terres et des ressources, aussi bien que dans la manière dont les textes sont portés à la connaissance des agents et des populations rurales. Le service des Eaux et Forêts lui-même devra être restructuré pour se conformer à sa nouvelle mission de service de vulgarisation; il ne sera plus considéré comme une simple force de repression. Parallèlement, le système judiciaire et d'autres institutions devront subir des changements pour enrayer d'éventuels abus de pouvoir de la part des agents. La section suivante retrace les grandes lignes des actions qui permettront à l'Etat de transférer une partie de ses pouvoirs en matière de gestion des ressources aux populations rurales.

A. RELECTURE DES TEXTES

1. Un grand nombre de problèmes dans l'actuel Code Forestier sont dus au fait que les gens qui dépendent le plus des ressources forestières pour leur survie n'étaient pas consultés au moment où l'on fixait les règles. En conséquence, des incompatibilités majeures existent entre les systèmes locaux de réglementation forestière et le Code Forestier. Pour que les principes de base de la législation forestière du Mali soient acceptables pour la majorité des maliens, il faudra une plus grande participation du public dans l'établissement des lois dans l'avenir. Le service des Eaux et Forêts lui-même vient d'adopter une approche plus participative dans la formulation de la législation en rapport avec l'établissement de règlements en matière de feux de brousse (Dagamaïssa 1991). Des enquêtes ont été menées auprès des populations rurales par une agence extérieure pour déterminer leurs opinions sur ces règlements. Une série de réunions a été organisée ensuite au niveau de cercle, de la région et au niveau national avec les représentants des producteurs ruraux, de l'administration, et des Eaux et Forêts. Les participants ont discuté de nouvelles propositions de lois en matière de feux de brousse et ces propositions seront soumises à l'approbation du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, et de l'Environnement.

Nous recommandons qu'une approche similaire soit utilisée pour rédiger ou pour réviser les textes à l'avenir. Nous recommandons ensuite que différentes

voie de recours a disparu. Actuellement les abus commis par les agents des Eaux et Forêts ont diminué à cause de la peur qu'éprouvent les agents pour leur vie s'ils tentaient d'appliquer le Code Forestier. Malheureusement, ce climat de peur veut dire aussi que même les sanctions légitimes ne sont plus appliquées.

méthodologies pour encourager et faciliter la participation des populations concernées au développement de la réglementation des ressources naturelles soient examinées et expérimentées.

2. Une autre lacune de la législation actuelle est que la même série de lois est appliquée partout dans un pays constitué de plusieurs zones écologiques. En conséquence, des lois qui sont appropriées pour les conditions écologiques qui prévalent dans la partie Sud du Mali sont appliquées aussi dans des zones où elles sont inappropriées.

Nous recommandons donc que la nouvelle législation forestière adopte une attitude plus flexible sous la forme d'une loi-cadre complétée par des règlements régionaux ou locaux.

Dans cette approche, une loi-cadre, qui comportera les principes fondamentaux et les définitions serait établie au niveau national. Une réglementation particulière régissant l'exploitation des ressources serait élaborée et exécutée à un niveau inférieur (région, cercle, ou même en fonction de zones écologiques ou de districts de gestion de terroir). La loi-cadre comporterait des définitions de concepts clé, tel que forêt, domaine forestier, domaine non-forestier, droits d'exploitation et autres concepts. Elle comprendrait aussi les grandes lignes des principes fondamentaux régissant la propriété forestière et arboricole (par exemple, le principe de la propriété individuelle ou collective de certaines ressources forestières pourrait être reconnu).

3. L'expérience a démontré que l'Etat malien ne peut pas gérer les ressources forestières de manière efficace s'il garde le contrôle de toutes les ressources forestières pour son propre compte. Bien qu'il soit nécessaire que l'Etat gère certaines ressources, notamment les ressources accessibles sur lesquelles aucun groupe ne détient des droits exclusifs en matière d'exploitation, les autres ressources peuvent être gérées plus efficacement par les personnes et groupes utilisateurs concernés.

Par conséquent, nous recommandons qu'on définisse plusieurs catégories de terres, et que le rôle de l'Etat en matière de gestion des ressources change en fonction de l'intérêt et de la capacité des personnes ou des communautés à gérer elles-mêmes ces ressources forestières.

Comme point de départ, la distinction entre domaine forestier et domaine non-forestier devrait être maintenue. Le domaine forestier lui-même devra être subdivisé en domaine forestier de l'Etat, domaine forestier des particuliers (zones boisées appartenant à des individus), domaine forestier des collectivités (zones boisées appartenant à des communautés), et domaine forestier supra-communautaire (zones boisées sur lesquelles co-existent plusieurs groupes d'utilisateurs des ressources).

Dans le domaine non-forestier, le propriétaire devrait jouir d'un maximum de contrôle sur les arbres et sur la terre, et être en mesure de tailler, couper, utiliser les fruits, écorces,

racines, graines, etc., des arbres à des fins domestiques ou commerciales, sans devoir obtenir l'autorisation du service des Eaux et Forêts.

Une grande partie des terres qui font partie du domaine forestier protégé à l'heure actuelle se compose de terres sur lesquelles les personnes et les communautés ont des droits d'exclusivité reconnus au niveau local. Dans la mesure où les propriétaires reconnus localement continuent d'exercer leurs droits sur cette partie de terre et ses ressources arboricoles, l'on peut s'attendre à ce qu'ils aient un intérêt à assurer que les ressources ne soient pas exploitées de manière abusive. Les terres de ce genre qui sont contrôlées séparément devraient être classées dans le domaine forestier des particuliers, tandis que les terres contrôlées par les communautés devraient l'être dans le domaine forestier des collectivités.

Dans les zones où plusieurs communautés ou groupes d'utilisateurs ont des droits reconnus sur les ressources d'une zone, des dispositions devraient être prises en vue de la création de forêts supra-communautaires ou de districts de gestion de ressources. Les conditions régissant l'exploitation de ressources dans ce domaine forestier supra-communautaire seraient établies à travers les contrats entre l'Etat et les autorités locales compétentes (conseils de développement régionaux et locaux, par exemple).¹²

Les individus et les communautés qui ont leurs propres forêts, qu'elles soient naturelles ou plantées, devraient être autorisées à gérer l'exploitation sur une petite échelle dans leurs forêts sans intervention de l'Etat. Toutefois, il n'est pas déraisonnable que l'Etat veuille avoir un droit de supervision si de grandes surfaces sont concernées, ou si les opérations d'exploitation ont lieu dans des zones sensibles sur le plan de l'équilibre écologique. Le refus de délivrer des autorisations de coupe devrait être limité aux cas où l'opération constitue un danger pour le bien-être des populations, ou quand elle aurait des conséquences graves pour le milieu environnant. Un délai devrait être fixé pour la procédure d'approbation pour éviter des retards dans l'octroi de telles autorisations.

Le rôle de l'Etat dans le domaine forestier des particuliers, des collectivités et supra-communautaire serait principalement celui de conseiller: il fournira aux individus et aux communautés les informations et les techniques nécessaires pour gérer leurs bois sur une base soutenable. Dans le domaine forestier des collectivités et le domaine forestier supra-communautaire, l'Etat jouerait aussi un rôle de médiation en aidant à (1) déterminer la base sur laquelle les ressources devraient être réparties entre les différents groupes d'exploitants, et (2) à établir des contrats de gestion, où les droits et obligations de toutes les parties seront spécifiés dans leurs grandes lignes pour les zones relevant de leur autorité. Les comités de gestion des communautés ou des districts seraient chargés aussi de veiller à l'application de la réglementation en matière d'exploitation forestière, y compris l'imposition d'amendes et l'octroi de permis d'exploitation. Les comités locaux de gestion seraient investis des pouvoirs

12. Il faudra parallèlement rédiger une législation foncière de manière à accélérer l'établissement de ces contrats qui devront être abordables.

nécessaires pour régler les litiges, bien qu'il soit possible de faire appel à des instances supérieures si nécessaire.

Dans le cas du domaine forestier des particuliers, tous les revenus de l'exploitation devraient être gardés par le propriétaire de la forêt. Pour le domaine forestier des collectivités, ou le domaine forestier supra-communautaire, une portion des revenus générés par les taxes à l'exploitation et les amendes pourraient être versés à l'Etat pour aider à couvrir les coûts d'assistance technique, mais il est essentiel que la majeure partie de ces revenus reste au niveau communautaire, pour couvrir les coûts de gestion des ressources forestières.

Le domaine forestier de l'Etat comprendrait toute forêt qui n'est pas classée comme relevant du domaine non-forestier, ni comme relevant du domaine forestier des particuliers, du domaine forestier des collectivités ni du domaine forestier supra-communautaire. Les forêts qui sont déjà classées, aussi bien que toutes forêts nouvellement classées constitueraient le domaine forestier classé. Une terre relevant actuellement du domaine forestier protégé, mais sur laquelle aucune personne ni aucune communauté n'exerce de pouvoirs exclusifs, resterait dans le domaine forestier protégé. Le service des Eaux et Forêts serait l'organisme chargé de la gestion des deux catégories de domaines forestiers de l'Etat. Cet organisme serait libre toutefois d'établir des contrats de gestion avec des personnes ou des groupes intéressés par la gestion de certaines parties du domaine forestier de l'Etat.

4. La relecture des textes forestiers sera sans effets si des changements n'interviennent pas aussi dans la législation foncière. *Nous recommandons que l'Article 127 du Code Domanial et Foncier soit révisé afin qu'une terre sans titre et sous le régime foncier coutumier ne soit pas considérée comme le domaine privé de l'Etat.* Par exemple, les terres cultivées ou en jachère et qui sont sous le régime foncier coutumier ne devraient pas être considérées comme faisant partie du domaine de l'Etat, qu'elles soient immatriculées ou non. Parallèlement, la procédure par laquelle les individus et les communautés immatriculent la terre en leurs noms devrait être simplifiée et moins coûteuse. La législation permettant aux personnes et aux groupes d'immatriculer leurs droits d'exploiter les ressources fournirait la base légale pour l'établissement de districts de gestion spécialisés. La procédure d'établissement de tels contrats doit être simple et peu coûteuse, surtout en ce qui concerne les petites surfaces. Pour les surfaces relativement petites, les contrats devraient être établis au niveau de l'arrondissement. Pour les contrats concernant des exploitants habitant très loin, ou qui concernent de grandes surfaces, les contrats devront être établis au niveau du cercle ou de la région. Le principe directeur, toutefois, devrait être que l'instance de décision soit située au plus bas niveau possible.

5. *Nous recommandons l'abolition du système d'autorisation gratuite pour les arbres se trouvant sur des terres hors du domaine forestier de l'Etat.* A l'intérieur du domaine forestier, un système d'autorisations gratuites devrait être maintenu, mais les critères en vertu desquels de telles autorisations seraient refusées devraient être établis.

6. Le concept d'essences protégées devrait être révisé. Les espèces qui sont protégées actuellement le sont parce qu'elles sont importantes sur le plan économique. Toutefois, plusieurs essences protégées (*Acacia albida*, *Butysperum parkii*, *Borassus aethiopum*, etc.) sont des arbres champêtres très appréciés dans certaines parties de la Cinquième Région, et sont soit plantés, soit protégés par beaucoup de paysans. En plaçant des restrictions sur l'exploitation de ces arbres, même quand les arbres se trouvent dans les champs, la motivation des paysans pour planter ou permettre la régénération de telles espèces diminue. Ceci est particulièrement vrai quand les paysans ne sont pas autorisés à tailler les arbres, comme c'est le cas actuellement.

Pour vaincre ce manque de motivation lié à l'interdiction d'exploiter les essences protégées sans autorisation, nous recommandons que seules les espèces menacées de disparition soient protégées en dehors du domaine forestier de l'Etat. Toutefois, les restrictions sur leur exploitation devraient être limitées à l'abattage de spécimens vivants, pour qu'il soit toujours possible de tailler sans l'autorisation du service des Eaux et Forêts.

7. La législation actuelle ne garantit pas aux éleveurs nomades et sédentaires l'accès aux fourrages aériens; elle ne reconnaît pas non aux individus ou aux groupes des droits d'exclusivité sur les pâturages. La nouvelle législation forestière devrait reconnaître l'importance des forêts en tant que source de pâturage pour le bétail, en incluant le fourrage comme un des produits forestiers énumérés au présent Article 1. En plus, la loi devrait permettre que des portions du domaine forestier (qu'il soit pour l'Etat, l'individu, ou la communauté) soient gérées principalement pour la production de fourrage, en mettant éventuellement de côté les réserves pastorales ou en prévoyant la création de districts de gestions des ressources dont l'objectif principal serait la production de fourrage. Le concept de forêt villageoise ou forêt communautaire n'est pas adapté pour les éleveurs qui ont besoin de beaucoup de pâturages non-adjacents et des sources d'eau pour bénéficier de la flexibilité nécessaire à l'entretien de leurs animaux à travers les variations considérables dans le temps et dans l'espace de la pluviométrie, courantes dans le Sahel. La nouvelle législation devrait donc permettre l'établissement de districts de gestion de ressources à travers les zones administratives et écologiques. Un comité de gestion, composé de représentants de tous les groupes exploitant les ressources à l'intérieur du district, réglerait l'accès aux ressources.¹³

Bien que la plupart des forestiers avec lesquels nous nous sommes entretenus croient que les techniques de coupe communément utilisées par les éleveurs sont nuisibles aux arbres, il n'y a pratiquement pas de preuve scientifique pour ou contre leur position. Sur le plan de la production de bois d'oeuvre, les techniques d'elagage de l'arbre ne sont pas les meilleures étant donné que la tige principale est généralement coupée. Toutefois, sur le plan de la production de fourrage et de l'accessibilité au fourrage, les techniques peuvent être très

13. D'après des discussions avec P. Hiernaux du Centre International pour l'Elevage en Afrique/Bamako et J. Reed du Département des Sciences Animales de l'Université du Wisconsin-Madison.

efficaces. L'on ne sait pas du tout si ces techniques sont liées à la capacité des populations d'arbres fourragers souhaités de se reproduire. Il y a un besoin de recherche sur les capacités des espèces locales d'arbres fourragers en fonction de systèmes de gestion.

Une fois les meilleures systèmes de gestion fourragère identifiés, la législation forestière devrait être modifiée pour permettre l'utilisation de telles techniques. La législation devra comporter des schémas illustrant les techniques de coupe appropriées. Entre-temps, les agents et les producteurs ruraux (en particulier les éleveurs) devraient être informés des dispositions actuelles, en fonction desquelles les éleveurs ont le droit de couper des branches pour le fourrage pourvu que les branches soient des branches latérales situées à plus d'1,5 mètres de haut.

8. Vu la faiblesse des revenus annuels dans les zones rurales, et les amendes minimum excessives pour l'exploitation frauduleuse des ressources forestières, nous recommandons que les taux des amendes soient réduits vers des niveaux plus raisonnables. (En mai 1991, la Direction nationale des Eaux et Forêts a créé une commission chargée de proposer une nouvelle grille d'amendes. Le personnel de la Direction nationale chargé de l'étude nous a informés qu'il y aura probablement de nouveaux tarifs qui entreront en vigueur après les élections prévu pour 1992.

9. La législation forestière actuelle ne prend pas en compte la valeur des jachères comme des «banques de ressources.» L'imposition d'une taxe de défrichement pour ramener les jachères de plus de cinq ans dans le circuit de la production mène à un cycle de jachère considérablement raccourci qui peut être à l'origine de sérieux déclin de la productivité agricole. Parallèlement, les villageois sont privés d'accès aux produits d'arbres qu'ils ont protégés ou plantés au départ dans le cycle. *Nous recommandons que la période limite de jachère soit ramenée à au moins 10 ans dans un premier temps, et que les durées de jachère appropriées soient déterminées sur une base régionale ou sous-régionale.*

10. La procédure d'autorisation de défrichement est si longue et si coûteuse que peu de gens demandent des autorisations ou en reçoivent. Dans un souci d'efficacité il est souhaitable de limiter l'exigence de la taxe de défrichement aux cas de défrichement sur une grande échelle qui pourraient potentiellement avoir un impact négatif sur le milieu environnant. Les activités de défrichement sur une petite échelle seraient exemptées de cette taxe. Dans les cas où les forêts communautaires et supra-communautaires, ou les districts d'exploitation de terrains seront créés, le comité de gestion du terroir devrait être investi du pouvoir de délivrer ou de refuser des permis de défrichement. Pour le domaine forestier de l'Etat, la procédure devrait être simplifiée et moins coûteuse en investissant l'équipe d'inspection du site du pouvoir d'accorder des autorisations sur place dans le cas où il n'y a aucun litige apparent. On devrait établir un délai limite pour la suite à réserver aux demandes de défrichement; ce délai serait similaire à celui proposé pour les demandes d'autorisation gratuite.

B. FORMATION DES AGENTS DES EAUX ET FORÊTS

1. Pour assurer une meilleure compréhension des textes de la part des agents, un personnel permanent devrait être embauché pour enseigner des cours de législation dans les établissements de formation forestière. Les professeurs de législation devront avoir une formation pédagogique en législation forestière et matière juridique; ils devront aussi avoir de l'expérience dans l'application de la législation forestière.

2. Le manuel de législation (Konaté 1985) actuellement utilisé par les élèves du CFPF doit être modifié ou remplacé par un nouveau livre qui prend en compte les changements récents dans la législation. Le programme de législation devrait être élargi pour inclure une analyse systématique de litiges réels autour de droits sur les ressources et l'analyse comporterait le règlement de ces litiges. Chaque agent devra recevoir un exemplaire du Code Forestier.

3. Des cours de recyclage périodique devraient être organisés à l'intention des agents à tous les niveaux, en mettant un accent particulier sur l'information du personnel des cantonnements et des postes sur les changements dans les textes et les principes juridiques de base. Des séances de révision de la législation forestière et foncière devront figurer dans le plans d'activités annuelles et les objectifs en matière de formation de la Direction nationale et des cantonnements.

4. Les bureaux nationaux et régionaux devront fournir à chaque agent une copie de toute note de service ou de tout texte d'application aussi rapidement que possible.

C. EFFORTS DE VULGARISATION DES TEXTES

1. *Nous recommandons que le Code Forestier soit traduit dans toutes les principales langues parlées au Mali et que des exemplaires de copies sur la législation soient distribués à tous les villages et hameaux.*

2. Etant donné le temps qu'il faut pour traduire la législation, un synthèse, facile à lire et rédigée dans les langues locales, des principaux droits et obligations tant de l'individu que de l'Etat envers les domaines forestier et non-forestier, devrait être préparé pour servir de manuel supplémentaire à la réglementation forestière.

Le guide serait du genre «guide pratique,» et expliquerait les étapes qu'une personne devra suivre pour exploiter légalement les produits arboricoles qui se trouvent (1) dans ses propres champs ou sa concession, (2) dans un champs d'autrui, (3) dans un bosquet privé, (4) dans des forêts communautaires ou supra-communautaires ou des districts de gestion des

ressources, et (5) dans les forêts classées et protégées. Le guide devra comporter des schémas démontrant les méthodes appropriées de coupe.¹⁴

La procédure à suivre pour obtenir des permis de coupe et les autorisations gratuites devrait figurer dans le manuel, tout comme les critères pour un refus de délivrer les permis et les autorisations. Les procédures à suivre pour faire appel en cas de citations ou de refus d'autorisation devrait aussi être clairement expliqué.

Un guide complémentaire peut être utilisé comme matériel de lecture de base dans les cours d'alphabétisation et devra être incorporé dans les programmes de vulgarisation exécutés par les agents d'agriculture ou des Eaux et Forêts.

3. Etant donné le faible niveau d'alphabétisation, nous recommandons aussi qu'une version audio du Code et du guide pratique soit développée, enregistrée sur cassettes, et que les cassettes soient distribuées à tous les villages et hameaux du Mali. Ces cassettes pourraient être utilisées comme référence pour les villageois qui ne peuvent pas lire.

Une fois que le nouveau programme audio-visuel à la Direction nationale des Eaux et Forêts sera opérationnel, les informations complémentaires devront être incorporées dans les activités du programme. Des démonstrations de techniques agro-forestières, de défrichement et de lutte contre les feux devront être développées et radiodiffusées à l'intention des populations rurales.

4. Une série de messages publicitaires radiodiffusés fournissant des explications sur les points discutés dans le guide pratique devrait aussi être développée et radiodiffusée dans les langues nationales.

5. Les efforts en cours pour vulgariser la législation sont orientés principalement vers les populations sédentaires; toutefois, les éleveurs non-sédentaires sont souvent désignés par les agents des Eaux et Forêts comme les principaux contrevenants à la loi. *Nous recommandons donc que des méthodes de vulgarisation à l'intention des éleveurs transhumants soient développées et testées dans le cadre d'un programme global de vulgarisation de la législation.*

6. Le processus de vulgarisation des lois a tendance à laisser les femmes complètement en marge. De ce fait, les femmes sont peu conscientes de leurs droits aux arbres. Les programmes de vulgarisation de la loi forestière devraient donc comporter des méthodes qui permettront la diffusion des informations en direction des femmes. L'enregistrement du Code sous forme de cassette, et la distribution de ces cassettes aux associations villageoises des

14. Des types de schémas figuraient dans l'étude du service des Eaux et Forêts en 1987 financée par la Suisse (de Saussay et al. 1987). La DNAFLA a déjà développé un guide de plantation et d'entretien des arbres en langue Peulh, et qui est utilisé dans les cours d'alphabétisation. Ce guide devrait être mis à jour et complété par un livret qui traite de la question du droit de couper des arbres dans les différents domaines.

femmes, est une méthode susceptible de réussir à gagner les femmes. L'intégration des informations relatives aux droits sur les arbres et aux techniques convenables d'exploitation des arbres dans les programmes d'alphabétisation destinés aux femmes est une autre voie possible de faire parvenir les informations aux femmes.

D. RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Sans des changements au niveau des institutions chargées de la gestion des ressources et du règlement des litiges, les changements dans le Code Forestier ne fournissent aux individus et aux groupes qu'un contrôle relativement plus grand sur les ressources naturelles par rapport à celui qu'ils exercent sur ces ressources à l'heure actuelle. Bien que notre tâche n'eut comporté d'analyse exhaustive des changements qui seront nécessaires quant aux dispositions institutionnelles, quelques domaines clé nécessitant des changements se sont imposés à notre attention au cours de notre recherche.

1. SALAIRES. Les salaires des agents des Eaux et Forêts et les fonds de roulement qui leur sont alloués ne suffisent pas pour que les agents aient un niveau de vie acceptable et qu'ils s'acquittent des tâches qui leur sont confiées. Il est difficile d'imaginer à l'heure actuelle que les fonctionnaires, y compris les agents des Eaux et Forêts, bénéficient d'augmentations de salaires considérables. Toutefois, une bonne part des problèmes financiers des agents des Eaux et Forêts provient du retard des salaires et de leur paiement irrégulier. Ces agents se retrouvent malgré eux dans un cercle vicieux de crédits. Les paiements réguliers et à temps des salaires diminueraient en partie la prédisposition à se laisser corrompre au niveau du terrain.

L'obligation de payer pour les dépenses liées au travail, y compris le carburant, les motos et les réparations de motos, est de nature à diminuer considérablement le salaire officiel net de l'agent, et à augmenter les chances de corruption. Théoriquement la «remise» réalisée sur les amendes, et qui est distribuée à tout le personnel du cantonnement doit en principe couvrir toutes les dépenses occasionnées par le travail.¹⁵ *Nous recommandons donc que la législation fiscale soit modifiée afin que les chefs de cantonnement puissent prélever un pourcentage fixe des recettes forestières pour couvrir les dépenses de fonctionnement du cantonnement.*

2. RECOURS JURIDIQUE. Les agents peuvent appliquer la loi de façon arbitraire en partie parce que les populations rurales manquent de recours juridique efficace et accessible s'ils sont injustement amendés. Le manque de recours n'est pas un problème limité aux Eaux et Forêts, mais que l'on rencontre partout dans tout le système judiciaire, qui est un système centralisé et très peu représenté au-dessous du niveau du cercle (Geller et al. 1989). *Nous recommandons une étude du système judiciaire dans le but de développer des procédures plus accessibles et moins coûteuse de recours.*

15. Dans la région de Mopti, la remise mensuelle moyenne par agent au niveau du cantonnement en 1990 se situait entre 1425 F CFA à Youwarou et 8029 F CFA à Bankass.

3. CHANGEMENTS DES ATTITUDES. Un des obstacles majeurs au transfert de pouvoirs et de responsabilités aux populations rurales est l'idée que se font les agents des Eaux et Forêts (tout comme la plupart de fonctionnaires) que les populations rurales sont soit désintéressées soit incapables de gérer leurs ressources correctement. Il y a une répugnance marquée de la part des agents des Eaux et Forêts à céder un quelconque pouvoir réel de décision à des entités non-étatiques. Il y a parallèlement aussi autant de répugnance à céder des pouvoirs quelconques pour élever le niveau des recettes et des dépenses. Toutefois, les chances que les plans de gestion de terroir communautaire et supra-communautaire réussissent sont minces si les pouvoirs de décision ne sont pas délégués à des entités non-étatiques.

Pour instaurer davantage la confiance entre agents forestiers et populations rurales, nous recommandons que soient insérés dans le programme de foresterie des cours théoriques et une école d'application en recherche participative et en analyse, où les futurs forestiers passeront du temps avec les populations rurales afin d'apprendre quelles sont les techniques de gestion forestière déjà pratiquées et comment pourraient-elles être améliorées. La formation dans les sciences sociales devrait aussi être améliorée, et une division qui s'occupe de la politique des ressources naturelles devrait être créée au niveau du service des Eaux et Forêts.

Dans une certaine mesure toutefois, la patience est la seule réponse aux changements dans les attitudes. Si les communautés et les groupes d'exploitants démontrent une capacité de gérer leurs propres ressources, les forestiers pourront changer leur évaluation des capacités de décisions des populations rurales. Entre-temps les forestiers doivent tout simplement comprendre qu'il y a probablement des excès dans tout système où les droits sont moins restrictifs.

«Tout changement crée un certain désordre. Le désordre est inévitable. Mais il est temps que nous en acceptions le risque» (M. Diakité, Chef de Poste Forestier).

V. CONCLUSIONS

A. ACTIVITÉS À SOUTENIR

Notre étude de la politique forestière du Mali a permis d'identifier les changements dans la législation grâce auxquels le rôle de l'Etat serait re-défini en donnant aux communautés et aux groupes d'exploitants plus de pouvoirs sur la gestion des ressources naturelles. Toutefois, des recherches et des appuis complémentaires sont nécessaires dans le domaine de la politique à suivre, si l'on veut que les réformes aient un impact réel sur la capacité des populations locales à gérer leurs ressources avec un apport minimum de l'Etat. Nous suggérons que le gouvernement malien prenne les mesures suivantes afin d'encourager la tendance actuelle vers la décentralisation et la délégation des pouvoirs en matière de gestion de ressources à des organismes non-étatiques.

1. Le fait qu'il y ait eu autant de voix à la Conférence Nationale du Mali, pour réclamer publiquement des révisions de la législation forestière et foncière montre la nécessité d'une révision du Code Forestier actuel. La réussite d'une telle révision dépendra en grande partie de la manière dont la nouvelle législation répondra aux besoins et aux vœux des populations rurales maliennes. La conviction des populations rurales maliennes qu'elles ont joué un rôle dans la formulation de la législation sera un principal facteur dans leur volonté de respecter les règles et de s'assurer que les autres aussi respectent les règles. Pour obtenir le maximum de soutien populaire possible pour les réformes du Code Forestier nous pensons qu'il est indispensable que les populations rurales soient impliquées dans la rédaction des nouvelles lois.

Un modèle de participation populaire au révision des lois est en cours en vue de développer une nouvelle réglementation en matière de feux de brousse. Les agents forestiers qui ont pris part à cette étude font remarquer toutefois que la procédure était intensive et longue, comportant une série de conférences à différents niveaux (secteur, cercle, régional et national) et beaucoup de coordination entre les différents services techniques et administratifs.

Bien que la procédure des conférences locales soit longue et encombrante, nous pensons que dans le cas de la législation forestière, les avantages d'un soutien populaire en faveur de la législation l'emportent sur les inconvénients. Le financement de conférences publiques au niveau du Cercle et en-dessous est particulièrement crucial dans la mesure où il n'y a généralement pas de financements à ces niveaux.

2. Une fois que la législation aura été révisée, le gouvernement malien peut favoriser l'application correcte de la loi en appuyant les efforts menés en vue d'éduquer les fonctionnaires et le public sur les droits et devoirs de l'Etat, des individus et des communautés vis-à-vis des ressources naturelles. En particulier, le gouvernement malien peut fournir de l'assistance technique et financière pour la production des documents et cassettes dans les principales langues nationales en vue d'expliquer les règles régissant l'exploitation des ressources naturelles. Parallèlement, il faudra aider l'IPR et le CFPF à développer du matériel didactique approprié et à développer des cours de recyclage sur la législation forestière et foncière à l'intention des agents travaillant déjà sur le terrain.

3. Un certain nombre d'organisations internationales ont commencé des programmes de «gestion de terroir» conjointement avec le service des Eaux et Forêts du Mali. La plupart des bailleurs de fonds opérant dans le secteur des ressources naturelles au Mali ont adopté l'approche «gestion de terroir» pour servir de base à leurs futurs programmes de gestion des ressources naturelles. Les objectifs de ces programmes, tout comme les critères et les techniques utilisées pour les atteindre, varient considérablement. Certains projets limitent leurs activités à une ou deux communautés ou se consacrent à la gestion d'un nombre limité de ressources naturelles, tandis que d'autres associent plusieurs communautés et comportent un nombre varié de ressources.

Etant donné le potentiel que renferme l'approche gestion de terroir pour faciliter un réel transfert de pouvoirs et d'autorité sur les ressources aux communautés et groupes d'exploitants locaux, le gouvernement malien gagnerait à mener des investigations sur les points forts et les lacunes des différents projets en cours d'exécution à l'heure actuelle. Plusieurs aspects importants que l'on devrait étudier viennent à l'esprit:

a) Quels niveaux de technologie apparaissent-ils comme les plus appropriés au développement de plans d'aménagement de terroir? Comment les ressources devraient-elles être inventoriées et représentées? L'utilisation de techniques sophistiquées telles que l'interprétation des photos aériennes ou des images-satellites est-elle nécessaire? Pour quels objectifs et à quels niveaux de la planification? Y a-t-il des techniques moins coûteuses et moins sophistiquées grâce auxquelles on obtiendrait les renseignements nécessaires?

b) Comment les structures de gestion appropriées ont-elles été identifiées? Si les institutions de gestion existaient déjà, quelle autorité complémentaire leur fallait-il pour faire respecter leurs décisions? Quelles compétences techniques et administratives leur fallait-il développer ou atteindre pour gérer leurs ressources sur une base soutenable?

S'il n'y avait pas de structures de gestion, comment ces structures ont-elles été créées? Comment ont-elles atteint la capacité de prendre des décisions et de les faire appliquer?

c) Dans les zones où les ressources sont exploitées par plusieurs groupes, comment ces groupes sont-ils représentés dans la gestion des ressources? Comment les exploitants saisonniers sont-ils intégrés dans le processus de prise de décision? Comment les litiges sur les ressources sont-ils réglés? Quels sont les mécanismes pour empêcher les pouvoirs locaux ou les groupes d'exploitants plus puissants de s'approprier les ressources et/ou les revenus des ressources?

d) Quel est le rôle de l'Etat dans la gestion de terroir? Comment les efforts de gestion par l'Etat et les populations sont-ils coordonnés? Quels sont les rapports entre les instances locales et l'Etat? Ces rapports permettent-ils aux instances locales d'avoir une autonomie adéquate dans la gestion de ressources? Y aurait-il trop d'autonomie?

Une série d'études longitudinales détaillée de quatre ou cinq projets de «gestion de terroir» fournirait la base d'informations dont le gouvernement malien a besoin pour mieux cibler l'appui technique et financier qu'il apporte aux communautés et aux organismes de l'Etat. Les travaux de recherche devraient mettre l'accent en particulier sur l'identification des mécanismes qui freineraient les abus de pouvoirs dans la gestion des ressources locales et étatiques, et des approches permettant aux communautés ou groupes d'exploitants de développer un maximum d'autonomie sur le plan administratif et financier, mais en ne mettant pas en danger la base des ressources par la surexploitation.

4. Les révisions de la législation forestière du Mali risquent d'avoir des impacts économiques considérables, tant au niveau local que national. Par exemple, si la coupe des arbres dans les champs et les bosquets est exemptée d'obtention de permis, il est probable que

les recettes que les Eaux et Forêts font à partir des amendes baissent. On peut présumer que le transfert de certaines pouvoirs des Eaux et Forêts aux institutions locales équivaudra à un transfert de certaines charges financières à ces institutions, qui seront au moins en partie responsables de l'application des règlements. Cependant, il est aussi fort probable que les communautés demandent de nouvelles formes d'assistance technique et administrative de la part des Eaux et Forêts et des autres organismes gouvernementaux. Les impacts de tels changements législatifs est un sujet qui mérite d'être étudié plus en détail. Certains des points qui ont besoin d'être examinés sont exposés ci-dessous:

a) Quel sera l'impact économique sur les recettes des Eaux et Forêts du retrait des arbres des champs et des bosquets de la juridiction de l'Etat? Si les recettes sont substantiellement plus faibles que ce qu'elles sont actuellement, comment les Eaux et Forêts pourront-ils restructurer leurs activités dans les domaines qui restent sous leur juridiction pour s'assurer que les recettes sont suffisantes pour faire fonctionner le service? Une augmentation des prix de permis, plus un effort concentré pour faciliter l'achat de permis, pourrait-elle combler les pertes?

b) Quelles sont les impacts économiques du transfert de droit aux certaines forêts aux particuliers et aux collectivités? Au cas échéant, quels seront les coûts de gestion qui seront pris en charge par les organismes nationaux de gestion? Comment est-ce que les recettes seront réparties entre les différents acteurs? Les institutions locales sont-elles financièrement en mesure d'assumer leurs responsabilités? Si non, comment cette capacité peut-elle être créée ou augmentée?

c) Une réforme réelle du Code Forestier devra comprendre des changements dans la façon dont les agents sont formés et dans les méthodes de diffusion des information en direction du public. Quel sera le coût de redynamisation du système d'éducation forestière, et des programmes forestiers et de vulgarisation des lois? Ces dépenses devraient-elles être imputées des fonds de trésorerie générale, ou devraient-elles être financées sur les contributions et les amendes des utilisateurs de la forêt? Quelle devrait être la contribution des institutions locales au financement de telles activités?

5. Il y a peu d'informations disponibles sur les accords entre éleveurs et paysans pour règlementer l'accès aux ressources fourragères, en particulier le fourrage aérien, pour les zones situées à l'extérieur du delta intérieur. Parallèlement, il y a relativement peu de données disponibles sur les aspects techniques de ces systèmes de fourrage aérien au Mali, y compris les capacités de production fourragère des arbres dans différents régimes de coupe et de pâturage. Bien que le Code Forestier actuel décourage l'exploitation intensive d'arbres de fourrage en limitant sévèrement l'accès au fourrage aérien, certains spécialistes de l'élevage dans le Sahel pensent que la valeur du fourrage aérien a été sous-estimée; ils suggèrent que les systèmes de production fourragère basés sur le fourrage aérien pourraient en fait être plus viables à long terme que ceux qui sont basés principalement sur les herbes.

Etant donné le rôle que le fourrage aérien pourrait jouer dans l'élevage de bétail en zones arides du Mali, nous recommandons que le gouvernement malien intègre la recherche

sur cette question dans sa proposition de projet d'élevage de bétail. Dans le volet foncier, l'accent devra être mis sur l'identification des moyens par lesquels les agriculteurs et les éleveurs gèrent entre eux-mêmes les densités de stockage et l'accès au fourrage aérien.

Les domaines litigieux devraient être identifiées, tout comme devraient l'être les mécanismes utilisés pour résoudre les conflits tant au niveau local qu'au niveau de l'Etat. Sur le plan de la production et de l'exploitation de fourrage, les techniques utilisées pour accroître la production de fourrage aérien doivent être identifiées et portées à la connaissance des éleveurs. Sur la base des informations fournies par ces études, des politiques appropriées de pâturage et de gestion de pâturage pourront être développées au niveaux régional et national.

B. LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Les initiatives en vue de promouvoir un plus grand contrôle des populations locales sur les ressources provenant d'une propriété commune définissent souvent le problème de politique strictement en termes de délégation de pouvoirs centralisé de l'Etat. Malheureusement, l'on accorde peu d'attention à la détention par les institutions locales de l'autorité politique et de la légitimité sociale, ou encore des niveaux de compétence administrative et technique nécessaires pour réglementer l'exploitation des ressources au niveau local [Lawry 1991].

La révolution de mars 1991 a clairement démontré que les maliens sont acquis à la cause de réformes politiques qui remettent une partie des pouvoirs de l'Etat aux personnes et aux communautés. La Conférence Nationale tenue en août 1991, a fourni aux populations rurales un cadre pour exprimer leur mécontentement du monopole de l'Etat sur la gestion des ressources naturelles. Au fur et à mesure que les élections approchent, les réclamations pour un transfert des pouvoirs de prise de décision aux autorités locales augmentent.

Toutefois, il serait naïf de supposer que toutes les communautés sont en mesure de gérer leurs ressources de façon plus soutenable ou de partager les bénéfices plus équitablement que l'Etat ne le fait présentement. Cela est particulièrement vrai si les droits sur les ressources sont les mêmes pour les exploitants dont les objectifs et les capacités de faire respecter les décisions varient considérablement (Moorehead 1989; Skinner 1988; Thomson et Djeidi 1985), ou dans les cas où le manque de mécanisme de contrôle public permet aux autorités locales de monopoliser les ressources (Lawry 1991). Même dans les régions où les autorités ne monopolisent pas les ressources et où les exploitants des ressources ont des objectifs compatibles les uns avec les autres, les compétences administratives et techniques nécessaires pour gérer les ressources naturelles peuvent manquer au niveau local.

L'Etat a par conséquent plusieurs rôles cruciaux à jouer dans la gestion des ressources naturelles:

1) Dans les régimes d'exploitation où les personnes et les communautés n'ont pas la volonté et/ou l'autorité nécessaire pour faire respecter la réglementation en matière d'exploitation abusive, l'Etat doit assurer une saine gestion de ces ressources, soit en établissant et en faisant appliquer sa propre réglementation soit en négociant des contrats de gestion avec les exploitants.

2) Dans les régions où les communautés ou les exploitants ont la volonté et l'autorité nécessaires pour faire respecter les règlements, mais ne disposent pas des compétences techniques et administratives nécessaires pour gérer ces ressources sur une base soutenable, l'Etat devrait fournir un effort en vue d'aider les institutions locales à développer les compétences nécessaires à la gestion de leurs propres ressources. Dans certains cas, l'Etat devra lui-même fournir des informations techniques et de l'équipement, ou alors il lui faudra mettre à la disposition des communautés les ressources financières nécessaires pour l'obtention de conseils ou d'équipements.

3) Enfin dans les régions où des conflits surgissent entre groupes rivaux d'exploitants, il incombe à l'Etat de régler ou d'aider les communautés à régler les litiges sur les ressources. En particulier l'Etat a le devoir de veiller à ce que les intérêts de groupes moins puissants ne soient pas négligés dans l'élaboration de la législation ou que ces groupes ne soient injustement attaqués dans le processus d'application de la législation.

Le changement du rôle de l'Etat en passant de la prise de décision arbitraire à un rôle de conseiller et de négociateur nécessitera d'importants changements dans les attitudes et les comportements des fonctionnaires. Les fonctionnaires qui sont habitués à prendre des décisions en se référant très peu aux intérêts des populations rurales devront apprendre comment négocier et non dicter des programmes de gestion.

Il faudra mettre au point et exécuter des procédures permettant aux communautés et aux groupes d'exploitants de communiquer leurs besoins et opinions aux organismes de l'Etat. Les agents des services techniques devront apprendre les techniques de vulgarisation et d'aménagement ou perfectionner leurs connaissances de ces techniques afin qu'ils aient quelque chose de valable à offrir aux comités de gestion. Enfin, les techniciens et les administrateurs devront apprendre à laisser les populations rurales prendre leurs propres décisions, même si ces décisions ont quelque fois les conséquences mauvaises.

«Le manque de moyens n'est pas un vrai problème. Nous avons besoin d'esprit de créativité et d'initiative. Nous devons nous rendre compte que l'application pour l'application ne mène nulle part. En supposant même qu'une certaine application soit nécessaire, nous ne pouvons tout simplement pas le faire tout seuls. Nous devons créer un climat de confiance avec les populations rurales si nous voulons réellement qu'elles participent à la gestion des ressources naturelles» (Chef de Cantonement Forestier, Douentza).

RÉFÉRENCES

- CARE/International au Mali/Djenné. 1991. «Projet ASP (Agro-sylvo-pastoral) à Djenné. Fiche Technique: Protection de la Régénération Naturelle dans le Champs.»
 Présentation à l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.
- CARE/International au Mali/Koro. 1991. «Presentation du Projet Agro-Sylvicole Villageois à Koro.» Presentation at l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.
- Dagamaïssa, Abdoulaye. 1991. «Développement du Nouveau Code de Feu: Une Nouvelle Approche à l'Elaboration de la Législation Forestière.» Presentation à l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.
- Elbow, Kent, and Steve Lawry. 1990. «Forest Policy and Legislation: End of Tour Report.» Senegal Reforestation Project. Dakar: Direction of Soil Conservation and Reforestation, South-East Consortium for International Development, and Louis Berger International.
- Elbow, Kent, and Rochegude, Alain. 1990. «A Layperson's Guide to the Forest Codes of Mali, Niger and Senegal.» LTC Paper, no. 139. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- L'Essor* (Bamako), No. 11,066, 8 May 1991. «Les Rapaces Se Dechainent.»
- Gellar, Sheldon, Robert Hall, Jean McNeil, and Louis Siegel. 1989. «Decentralization in Mali: An Assessment of Government Initiatives and Options.» Draft. Associates in Rural Development.
- Konate, Mahamadou M. 1985. «Cours de Legislation Forestière.» Bamako, Mali: Ministère des Ressources Naturelles et de l'Elevage.
- Lawry, Steven W. 1991. «Structural Adjustment and Natural Resources: The Role of Tenure Reform.» Draft. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- McLain, Rebecca. 1990. «Tenure and Tree Management in the Dogon Plateau: Case Studies in Bandiagara, Mali.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, March.

- _____. 1990. «Tenure and Agroforestry: Village and Household Studies in Central Mali.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, October.
- _____. 1991. «Tenure Constraints to Agroforestry in Central Mali: A Sample Survey of Landholders in the Mopti Region.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, March.
- _____. 1991. «Rights to Trees in Central Mali: The Forest Agent's Perspective.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, July.
- McLain, Rebecca, Boubacar Ba, and Michel Koloma. 1991. «Village Reforestation Project Community Woodlot Study.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, August.
- Moorehead, Richard. 1989. «Changes Taking Place in Common-Property Resource Management in the Inland Niger Delta of Mali.» In *Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development*, edited by Fikret Berkes. London: Belhaven Press.
- Republique du Mali. 1987. «Code Domanial et Foncier.» Bamaka: Imprimeries du Mali.
- République du Mali. 1986. «Textes Forestiers.» Bamako: Imprimerie Nouvelle.
- de Saussay, Christian, Hamid Ag Mohamed Lamine, Jacques Stebler, Many Camara, and Sambala Sow. 1987. «Rapport de la Mission Conjointe d'Etude de la Police Forestière.» République du Mali: Ministère des Ressources Naturelles et de l'Élevage et la Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire (Suisse).
- Skinner, J. 1988. «Towards a Better Woodland Management in the Sahelian Mali.» ODI Pastoral Development Network Paper, no. 25d. London: Overseas Development Institute.
- Thomson, James T., and Djeidi Sylla. 1985. «Les Pratiques Locales de Gestion de l'Environnement, et Orientations pour une Foresterie Rurale en 5e Région du Mali.» Bamako, Mali: United States Agency for International Development.
- Winter, Mike. 1991. «Etude de la Gestion de la Régénération Naturelle dans les Champs: Rapport Préliminaire.» Douentza, Mali: Near East Foundation. Presentation à l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.

BIBLIOGRAPHIE

- Aw, Oumar. 1989. «Ressources Naturelles Renouvelables au Mali: Programmes, Projets, Textes Reglementaires, Questions Institutionnelles.» Document de Travail. Bamako, Mali: World Bank.
- Bruce, John W. 1988. «Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure for Community Forestry Initiatives.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin..
- Bruce, John W., and Louise Fortmann. 1989. «Agroforestry: Tenure and Incentives.» LTC Paper, no. 135. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- CARE/International au Mali (Djenné Suboffice). 1991. «Projet ASP (Agro-sylvo-pastoral) à Djenné. Fiche Technique: Protection de la Régénération Naturelle dans le Champs.» Presentation à l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.
- CARE/International au Mali (Koro Suboffice). 1991. «Presentation du Projet Agro-Sylvicole Villageois à Koro.» Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.
- Club du Sahel. 1982. «Analyse du Secteur Forestier et Propositions: Le Mali.» (Annexe). OECD/CILSS/Club du Sahel.
- Club du Sahel. 1982. «Analyse du Secteur Forestier et Propositions: Le Mali.» (Rapport). OECD/CILSS/Club du Sahel.
- Club du Sahel. 1989. «The Segou Roundtable on Local Level Natural Resources Management in the Sahel.» Held in Segou, Mali, 22-27 May 1989.
- Coulibaly, Cheibane, and Gerti Hesselting. 1991. «Présentation de Quelques Résultats Provisaires de l'Etude sur la Politique et la Législation Foncières au Mali dans le Cadre du Schéma Directeur du Secteur de Développement Rural.» Copie provisoire.
- Crowley, Eve L. 1991. «Issues in the Analysis of Land Tenure Regimes in Mali.» Provisoire. Club du Sahel/OECD.
- Dagamaissa, Abdoulaye. 1991. «Développement du Nouveau Code de Feu: Une Nouvelle Approche à l'Elaboration de la Législation Forestière.» Présentation à l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.

- Dagamaissa, Abdoulaye, et Jo Ellen Force. 1990. «Résultats d'une Enquête sur la Participation des Villageois dans l'Amenagement des Forêts au Mali (Points de Vue des Agents des Eaux et Forêts Maliens).» Idaho Forest, Wildlife, and Range Experiment Station, Technical Report, no. 22.
- Djibo, Hadiza, Cheibane Coulibaly, Paul Marko, and James T. Thomson. 1991. «Decentralization, Governance, and Management of Renewable Natural Resources: Local Options in the Republic of Mali.» Copie Provisoire. Studies on Decentralization in the Sahel (OECD Contract no. 90/52), Associates in Rural Development.
- Elbow, Kent, and Steve Lawry. 1990. «Forest Policy and Legislation: End of Tour Report.» Senegal Reforestation Project. Dakar: Direction of Soil Conservation and Reforestation, South-East Consortium for International Development, and Louis Berger International.
- _____. 1989. «Forest Policy and Legislation: End of Tour Report.» Senegal Reforestation Project. Dakar: Direction of Soil Conservation and Reforestation, South-East Consortium for International Development, and Louis Berger International.
- Elbow, Kent, et Alain Rochegude. 1990. «A Layperson's Guide to the Forest Codes of Mali, Niger, and Senegal.» LTC Paper, no. 139. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Faye, J. 1990. «Le Contrôle Privé Permet-il une Meilleure Gestion des Ressources Naturelles?» Seminaire International sur «l'Avenir de l'Agriculture des Pays du Sahel: Enseignements et Perspectives Economiques, Montpellier, 12-14 Septembre 1990, Club du Sahel.
- Gallais, J., and G. Boudet. 1980. «Projet de Code Pastoral Concernant Plus Specialement la Region du Delta Central du Niger au Mali.» Maisons-Alfort, France: Institut d'Elevage et de Medécine Veterinaire des Pays Tropicaux.
- Gellar, Sheldon, Robert Hall, Jean McNeil, and Louis Siegel. 1989. «Decentralization in Mali: An Assessment of Government Initiatives and Options.» Draft. Associates in Rural Development.
- Hall, Robert E., Hamiidou Magassa, Aliou Ba, et Jeremy Hodson. 1991. «Decentralization, Service Provision, and User Involvement. Local Level Options in the Republic of Mali.» Draft. Associates in Rural Development.
- Konate, Ali Bacha. 1991. «Vers une Gestion Decentralisée des Forêts Naturelles de Boré: Quelques Reflexions.» Document de Travail. Douentza, Mali: Near East Foundation. Presentation à l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 September 1991, Sevaré, Mali.

- Konate, Mahamadou M. 1985. «Cours de Legislation Forestière». Bamako, Mali: Ministère des Ressources Naturelles et de l'Élevage.
- Lai, Chun K., and Asmeen Khan. 1986. «Mali as a Case Study of Forest Policy in the Sahel: Institutional Constraints on Social Forestry.» ODI Network Paper, no. 3e. London: Overseas Development Institute, October.
- LTC (Land Tenure Center). 1991. «Workshop on Tenure and Management of Natural Resources in sub-Saharan Africa.» Held 13 February 1991, in Arlington, Virginia.
- Lawry, Steven W. 1989. «Tenure Policy toward Common Property Natural Resources.» LTC Paper, no. 134. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- _____. 1991. «Structural Adjustment and Natural Resources: The Role of Tenure Reform.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- _____. 1989. «Tenure Policy and Natural Resource Management in Sahelian West Africa.» LTC Paper, no. 130. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, February.
- Le Houérou, H.N. 1980. «Browse in Africa: The Current State of Knowledge.» Addis Ababa, Ethiopia: International Livestock Center for Africa.
- McLain, Rebecca. 1990. «Tenure and Tree Management in the Dogon Plateau: Case Studies in Bandiagara, Mali.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, March.
- _____. 1990. «Tenure and Agroforestry: Village and Household Studies in Central Mali.» Madison: Land Tenure Center, Land Tenure Center, October.
- _____. 1991. «Tenure Constraints to Agroforestry in Central Mali: A Sample Survey of Landholders in the Mopti Region.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, March.
- _____. 1991. «Rights to Trees in Central Mali: The Forest Agent's Perspective.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, July.
- McLain, Rebecca, Boubacar Ba, and Michel Koloma. 1991. «Village Reforestation Project Community Woodlot Study.» Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, August.
- Moorehead, Richard. 1989. «Changes Taking Place in Common-Property Resource Management in the Inland Niger Delta of Mali.» In *Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development*, edited by Fikret Berkes. London: Belhaven Press.

- République du Mali. 1987. «Code Domanial et Foncier.» Bamako: Imprimeries du Mali.
- République du Mali. 1986. «Textes Forestiers.» Bamako: Imprimerie Nouvelle.
- RocheGude, Alain. Year. «Le Droit de la Terre au Mali: Un Aspect Juridique du Développement Economique.» Vols. 1 et 2. Thèse de doctorat, University of Paris I, PanthéonSorbonne.
- de Saussay, Christian. 1987. «Land Tenure Systems and Forest Policy.» FAO Legislative Study, no. 41. Rome: Food and Agricultural Organization.
- de Saussay, Christian, Hamid Ag Mohamed Lamine, Jacques Stebler, Many Camara, and Sambala Sow. 1987. «Rapport de la Mission Conjointe d'Etude de la Police Forestiere.» République de Mali: Ministère des Ressources Naturelles et de l'Elevage et la Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire (Suisse).
- Skinner, J. March 1988. «Towards a Better Woodland Management in the Sahelian Mali.» Pastoral Development Network, Paper 25d. London: Overseas Development Institute
- Snrech, Serge. 1988. «Dynamiques d'Organisation du Monde Rural Sahélien: Enjeux et Limites des Groupes Paysans et Organisations Rurales.» OCDE/CILSS/Club du Sahel.
- Stienbarger, Douglas, Babacar Diop, et Henri Lo. 1990. «Tree Use Rights and the Potential Impact of the Proposed Forestry Code.» Land Tenure Policy Studies. USAID Project 685-0283. Senegal Reforestation Project.
- Thomson, James T. 1987. «Land and Tree Tenure Issues in Three Francophone Sahelian Countries: Niger, Mali and Burkina Faso.» In *Land, Trees and Tenure*, edited by John B. Raintree.
- _____. 1983. «Participation, Local Organisation, Land and Tree Tenure: Future Directions for Sahelian Forestry.» OECD/CILSS/Club du Sahel.
- Thomson, James T., and Djeidi Sylla. 1985. «Les Pratiques Locales de Gestion de l'Environnement, et Orientations pour Une Foresterie Rurale en 5e Région du Mali.» Bamako, Mali: United States Agency for International Development.
- Winter, Mike. 1991. «Etude de la Gestion de la Régénération Naturelle dans les Champs: Rapport Préliminaire.» Douentza, Mali: Near East Foundation. Presentation at l'Atelier sur la Tenure de la Terre et de l'Arbre et la Régénération Naturelle, 24-26 september 1991, in Sevaré, Mali.