

Décentralisation et gestion durable des ressources naturelles dans le cercle de Koro, région de Mopti, Mali

par **Amadou Bocoum**

Chef du Projet, CARE International au Mali, Projet de gestion de la forêt naturelle
de Ségué (PGFNS), Mali

Introduction

Au lendemain de l'indépendance, en 1960, l'autorité traditionnelle qui jadis assurait la surveillance des ressources naturelles du terroir villageois a perdu tout pouvoir au profit de la loi moderne. Cette gestion étatique essentiellement répressive était parvenue à dissuader un grand nombre d'usagers qui ne s'étaient jamais convaincus de la pertinence d'une gestion rationnelle. De nos jours, la fragilisation de l'autorité de l'Etat avec les événements de mars 1991 et la démocratie au Mali ont intensifié la forte pression qu'exercent les divers usagers sur les ressources de la forêt de Ségué.

Aujourd'hui, le contexte socio-politique qui s'est installé au Mali (décentralisation, relecture des codes foncier et forestier) a favorisé la participation des populations locales à la gestion des ressources naturelles de leur terroir. Fort de ce contexte, la Coopérative internationale pour l'assistance et les secours (CARE) a été sollicitée par l'Etat malien en 1995 pour intervenir au niveau de la forêt naturelle de Ségué dans la zone de Koro sur une superficie de 83 200 hectares, avec comme toile de fond une utilisation durable et rationnelle des ressources naturelles sous la responsabilité des communautés villageoises.

Pour y parvenir l'approche méthodologique utilisée a été participative (les services techniques locaux et régionaux de l'Etat et CARE) et a porté sur:

- L'identification des groupes d'usagers résidents et non-résidents et les autres acteurs.
- L'information, la communication et la formation des acteurs locaux (SLGRN, élus, Chambre locale d'agriculture, services techniques, administration générale, CARE).
- L'élaboration de la carte institutionnelle de la zone à partir des concertations villageoises au cours desquelles les usagers ont convenu de la forme organisationnelle.

- La mise en place de structures de gestion reconnues officiellement.
- L'inventaire des ressources agro-sylvo-pastorales assorti de plans d'aménagement et de gestion.
- La création d'un cadre de concertation local pour la prévention des conflits basé sur l'expertise locale.
- La négociation auprès de l'Etat, l'autorité de gérer les ressources naturelles par les structures locales.

Cela a permis aujourd'hui d'obtenir au niveau de la zone, 19 structures villageoises et trois supra-villageoises dotées de statuts de droits privés avec documents légaux.

Par rapport à la gestion de la forêt naturelle, chaque auteur a ses rôles et responsabilités très clairs. Principalement:

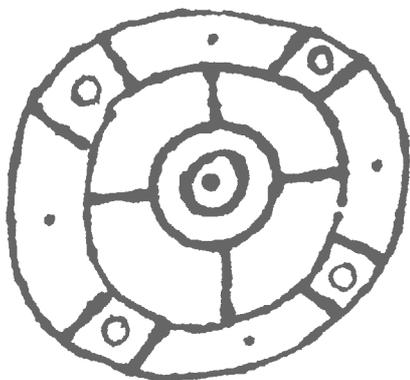
- Les communautés, par le biais des institutions locales, veillent à une représentation effective de tous les usagers (agriculteurs, éleveurs, femmes, exploitants de bois) aux prises de décisions.
- Les usagers, à travers leurs structures, ont la responsabilité d'adopter des principes et comportements, c'est-à-dire un code de conduite pour une exploitation rationnelle et durable des ressources naturelles en adaptant et en édictant des règles consensuelles pour tous les utilisateurs.
- L'Etat a un rôle d'encadrement, d'information, de sensibilisation et de formation des communautés à la base et des élus; il contrôle la régularité des actes de gestion et apporte la technicité requise au niveau des aménagements des ressources.
- Les collectivités décentralisées, par l'intermédiaire des élus, ont établi des relations de partenariat avec les autres acteurs en améliorant la communication.
- Les ONG, et plus spécifiquement CARE, jouent un rôle d'interface entre les structures de l'Etat

(administration générale, services techniques); les élus, le conseil communal et les usagers. A ce titre, CARE a pour rôle l'appui-conseil, la facilitation, la formation et la coordination des activités entre les décideurs (Etat, commune) et les usagers.

Toutes ces actions se traduisent aujourd'hui sur le:

- Plan institutionnel, par la tenue de réunions mensuelles et de l'assemblée générale avec procès verbal en langues vernaculaires et documents de gestion des biens des organisations villageoises;
- Plan technique, par l'exploitation annuelle de 248 241 de stères de bois mort, 103 983 m³ de perchettes, 77 704 m³ de perches, 21 995 m³ de bois d'œuvre et 750 charrettes d'herbe et de l'aménagement de 4 686 hectares par les mesures techniques (ouverture de pare-feu, reboisement, scarification et coupe sylvicole);
- Plan social, par la diminution de conflits d'exploitation au sujet des ressources naturelles, du rapprochement des agriculteurs et des éleveurs et une concertation villageoise régulière de même que la satisfaction des besoins des communautés;
- Plan économique, par la mobilisation de plus de 500 millions par la vente de bois et d'herbe et l'émergence de filières de bois et d'herbe avec de nouveaux opérateurs privés.

En tout état de cause, la gestion de la forêt naturelle de Ségué est une référence de gestion participative des ressources naturelles faisant intervenir les collectivités locales, l'Etat et les organisations de la société civile dans une synergie d'action.



Présentation de l'expérience de gestion de la forêt Ségué

Le projet de gestion de la forêt naturelle de Ségué exécuté par CARE, objet de la présente étude, est situé dans la partie sud de la commune rurale de Koro, cercle de Koro, faisant frontière avec le Burkina Faso, dans la région administrative de Mopti, en République du Mali.

Le Mali, avec une population de 9,8 millions d'habitants, couvre une superficie de 1 240 000 km² répartie en huit régions administratives, dont la plupart dans le Sahel. La région de Mopti, située au centre du pays, représente la cinquième région administrative du Mali. Elle couvre 79 017 km² (Annexe 1) et est une des régions les plus peuplées du pays avec une population estimée à 1 452 905 habitants en avril 1995 (DNSI), soit 18,4 habitants/km², ce qui dépasse largement la moyenne nationale, qui est de 6,1 habitants/km². Malgré cette densité, la capacité de support du milieu naturel est limitée à cause des conditions agro-climatiques et d'une forte croissance démographique de l'ordre de 2,2 pour cent.

Les principaux groupes ethniques de la région sont les peulhs, les dogons, les songhaïs, les bambaras, les bozos et somonos. Selon les statistiques de la DNSI (profil de la pauvreté, 1993), Mopti reste la région où sont concentrées la pauvreté et la faim au Mali.

La zone de l'étude se situe dans les plaines du Séno (gondo et mango) et du Gourma, une des trois grandes zones agro-écologiques¹ qui composent la région de Mopti, et représentent 43 pour cent de la superficie de la région avec des terres sablo-limoneuses, des dunes aplanies et des terres alluviales (limoneuses).

D'autre part, la région de Mopti, avec près de 17 pour cent de la population du Mali, a le taux le plus élevé de population vivant en dessous du seuil de pauvreté et près de 63 pour cent des ménages vivant en dessous du seuil de «très grande pauvreté» contre 36 pour cent pour l'ensemble du pays.

La forêt de Ségué, objet de la présente étude de cas, est la dernière forêt naturelle importante du cercle de Koro. Les usagers sont résidents, agriculteurs, agro-éleveurs, répartis dans 19 villages, des éleveurs venant du Burkina-Faso et d'autres cercles de la région de Mopti et des exploitants de bois venant de

1. Enquête pilote sur la lutte contre la faim et la pauvreté dans la région de Mopti, Banque mondiale, 1995.

2. J. T. Thomson et C. Coulibaly 94, unité qui s'occupe à la fois de questions sociales et GRNR

la ville de Koro. Autrefois, les ressources étaient gérées par des règles traditionnelles à travers des structures autochtones: les Ogokana². La promulgation d'un code forestier moderne s'inspirant largement de celui de la métropole a émoussé les efforts des communautés à s'investir dans la gestion des ressources de leur terroir. Le nouveau code a ôté tout pouvoir aux structures locales de gestion des ressources naturelles qui ont cependant continué à coexister parallèlement au code de l'Etat. Malgré l'existence de ce code, les populations ont continué à se référer à leurs Ogokana.

Etant donné que les populations rurales sont fortement liées aux ressources naturelles, voire en dépendent exclusivement, toute législation ou réforme visant une utilisation rationnelle de ces ressources doit donc impérativement prendre en compte les structures locales de gestion.

Au Mali, cette préoccupation est prise en charge au travers de la décentralisation, c'est-à-dire le renforcement de la démocratie et de la promotion du développement local durable. Par conséquent, l'expérience développée par CARE MALI dans la zone de Koro s'inscrit dans le droit fil des changements institutionnels dans les domaines administratifs et de gestion des ressources naturelles en cours au Mali.

La forêt naturelle de Ségué

Le cercle de Koro (forêt de Ségué) est situé entre 2°5 et 3°10 de longitude ouest et 13°4 et 14° de latitude nord en zone sahélo-soudanienne et est marqué par un régime pluviométrique déficitaire, une précipitation moyenne de 549,1 mm et des vents du genre harmattan chauds et secs et la mousson génératrice de pluies. La forêt naturelle de Ségué a une superficie de 83 200 hectares dont 23 759 hectares de savane arbustive avec 8,9 pour cent de clairières; 25 027 hectares de savane arborée avec 2,4 pour cent de clairières; 9 047 hectares de champs et jachères et 169 hectares de sites de villages et hameaux.

En matière de bois, le domaine de Ségué renferme un potentiel très important³ de 1 422 378 m³ dont 1 069 047 m³ de bois vert et 553 33 hectares de bois mort répartis en:

- bois de sciage, 29 410 m³, soit 100 455 grumes dont 60 pour cent environ en formations boisées;

- perches, 3 408 m³, soit 92 110 unités avec 83 pour cent en formations boisées;
- perchettes, 5 603 m³, soit 127 350 unités avec 61 pour cent en formations boisées
- bois de feu, 323 330 m³, soit 718 512 stères avec 61 pour cent en formations boisées;
- bois mort, 323 330 m³, soit 718 512 stères avec 73 pour cent en formations boisées;
- bois non combustible, 47 281,104 m³.

La forêt naturelle de Ségué, renfermant d'importantes ressources naturelles exploitables, a été marquée durant la décennie écoulée par des taux élevés de déforestation. Cela s'explique par plusieurs facteurs liés à l'expansion de l'agriculture et de l'élevage et à la croissance démographique. Aux côtés de ces problèmes existent l'inadaptation de la législation forestière, l'insuffisance d'articulation entre les acteurs de la gestion des ressources naturelles et le poids de la tradition.

A l'image des autres pays du Sahel, l'Etat malien a développé un programme de lutte contre la désertification. CARE a souscrit à ce programme à travers le projet d'agrosylviculture villageoise de Koro, qui a axé ses efforts sur le reboisement et l'agroforesterie. Pour un Mali vert, chaque année, des campagnes de sensibilisation et des éditions de reboisement sont conduites par les services forestiers étatiques.

Les ressources forestières de la zone, en plus de leurs utilisations agricoles et pastorales, connaissent des sollicitations en matière de bois de feu, de bois de service, d'œuvre, de pharmacopée, d'alimentation humaine (cueillette) et d'exploitation commerciale. Pour l'exploitation commerciale, deux formes existent, celle relative à l'exploitation vente directe et le système de marchés ruraux de bois introduit par le projet.

Approche utilisée

La gestion centralisée des ressources naturelles au lendemain des indépendances par l'Etat à travers des textes forestiers calqués sur le modèle de la métropole, a eu pour conséquence une dégradation progressive de celles-ci et l'instauration de rapports tendus entre les communautés et le service forestier.

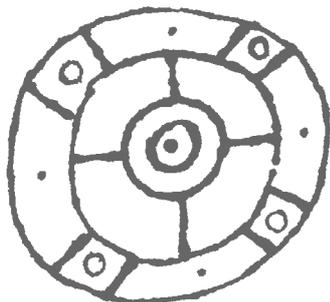
Déjà en 1988, les communautés riveraines de la forêt se sont opposées catégoriquement au Service des eaux et forêts de Koro, quand celui-ci a voulu classer une portion de cette forêt.

3. Inventaire sylvo-pastoral de février 1998

Avec les événements de mars 1991 au Mali, où l'Etat a perdu l'autorité, les populations riveraines et étrangères de la forêt ont développé à tort ou à raison une agressivité sans précédent vis-à-vis des ressources forestières. Par la suite, les mêmes populations ont pris conscience de la dégradation de leur boisement et ont tenté de rendre responsables, d'une part, les éleveurs pratiquant la mutilation des espèces fourragères et, d'autre part, la rigueur climatique de ces dernières années qui s'est traduite par une forte mortalité des arbres. Cette prise de conscience a été renforcée par la libre administration des populations prônée par l'Etat (décentralisation) et la nouvelle politique forestière nationale (gestion durable des ressources naturelles). CARE – Mali s'est engagé aux côtés du Service gouvernemental des eaux et forêts en 1997, à faire émerger une gestion locale où les usagers de la forêt de Ségué, une des plus importantes de la cinquième région, vont acquérir des capacités organisationnelles leur permettant de contrôler, promouvoir et planifier l'exploitation des ressources indispensables à leur survie.

La participation communautaire au niveau de la forêt de Ségué suppose leur réelle implication dans le processus décisionnel de toutes les activités qui concourent à la réussite de leur œuvre. Ce qui est rendu possible par la prise en compte suffisante des intérêts des communautés et la création des conditions/cadre de discussions qui leur permettent d'exprimer des positions et d'influencer des décisions.

Ainsi, à partir des organisations traditionnelles existantes et des multiples concertations entre acteurs, les communautés ont mis en place 19 structures locales de gestion des ressources naturelles au niveau village et trois supra-villageoises au niveau supra-villageois. La plus importante instance de concertation utilisée par les structures locales de gestion des ressources naturelles de Ségué est l'Assemblée générale. Cette assemblée générale est l'apanage des structures supra-villageoises et se tient tous les six mois. Elle est un véritable forum de discussions et de décisions. Elle permet à toutes les structures de participer à la prise



de décisions sur l'avenir des ressources et les grandes actions à entreprendre. Dans le cas de cette expérience, les assemblées ont permis aux structures de:

- convenir des conditions, de périodes pour la formation des membres (alphabétisation);
- lutter contre l'exploitation frauduleuse du bois;
- mettre en œuvre, de façon concertée et complémentaire, les actions retenues dans les plans de gestion.

Cette participation communautaire a été effective à travers l'identification des problèmes et la création des institutions locales.

L'identification de la problématique des usagers et des usages des ressources naturelles

A cet égard, un diagnostic conjoint agriculteurs, éleveurs résidents et non, exploitants forestiers et femmes a été conduit par l'équipe du projet. En combinant divers outils, le diagnostic a permis de comprendre l'équilibre entre la Consommation/ Exploitation et la capacité de reproduction du potentiel disponible à travers les inventaires forestiers et des cartes paysannes. Il en est ressorti la définition:

- des limites de la ressource;
- du centre d'intérêt des usagers;
- des potentialités des ressources;
- des marchés ruraux de bois.

Le montage institutionnel des organisations locales

Il a été surtout basé sur les institutions traditionnelles existantes, c'est-à-dire les OGOKANAS. Les différents acteurs locaux de la gestion des ressources naturelles ont négocié entre eux les aspects de légitimité, de légalité et de capacité fonctionnelle. Il en est ressorti des structures locales de gestion des ressources naturelles (SLGRN) conformes aux dispositions de l'ordonnance n° 41 PCG du 28 mars 1959 régissant les associations de droit privé en République du Mali avec leurs récépissés. La prise en compte de la légitimité et de la légalité, dans le cadre d'une gestion participative des ressources de Ségué, a fortement influencé l'approche qui a été axée sur:

- L'information et la sensibilisation des communautés du même domaine/terroir sur les dégradations de l'espace, les opportunités qu'offre le nouveau cadre institutionnel au Mali (démocratie, décentralisation, réforme des textes forestiers, etc.). Réaliser avec les populations des analyses approfondies sur les acteurs/ bénéficiaires; leurs devoirs, leurs relations en vue d'identifier la

structuration propice à une vraie participation de tous les utilisateurs des ressources. Les moyens de communication couramment utilisés sont les émissions radiophoniques, les rencontres d'échanges d'expériences (visites de projets) et les séances d'animation (causeries, débats et vidéos).

- La mise en place des structures locales de gestion des ressources naturelles qui sont chargées du développement local et de la gouvernance démocratique en matière de gestion des ressources naturelles.
- Le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des structures ainsi créées pour leur permettre d'assumer leurs nouvelles fonctions (élaboration des règles de gestion et des plans simples de gestion; animations sur la gouvernance démocratique, etc).
- L'appui à la mise en œuvre des plans simples de gestion. Ces plans précisent les responsabilités des communautés et du projet à travers des réunions de bilan programmation.

Résultats et impacts

Dans le cadre de l'expérience de gestion de la forêt naturelle de Ségué, jadis effectuée dans un centralisme poussé tantôt par les institutions traditionnelles, tantôt par l'Etat, il est aisé aujourd'hui de constater l'implication de tous les acteurs avec des rôles et responsabilités très clairs et bien appliqués. Les acteurs les plus remarquables sont les communautés et leurs organisations, le projet de CARE, les élus de la commune rurale de Koro, les services techniques de l'environnement et du développement rural, la Chambre d'agriculture et l'administration générale. Chaque acteur comprend les enjeux actuels liés aux ressources naturelles en termes d'équilibre entre consommation/exploitation, capacité de reproduction et cadre institutionnel.

Au niveau de la structure locale de gestion des ressources naturelles

Sur la base des leçons apprises des expériences des décennies écoulées, les acteurs de la gestion des ressources de la forêt naturelle de Ségué ont adopté les stratégies mentionnées ci-dessous.

Organismes locaux

Pour la gestion des ressources naturelles par les organismes locaux, les stratégies suivantes ont été adoptées:

- Assemblées générales de tous les utilisateurs, chaque mois, pour débattre des problèmes liés à la

forêt, ce qui prend en compte les rapports, la programmation, les urgences et les conflits ainsi que leur résolution.

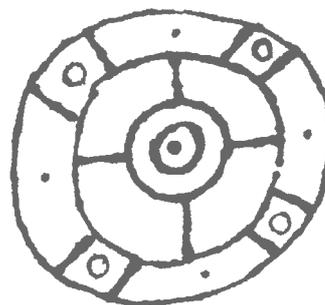
- L'élaboration et l'application des statuts et règlements intérieurs inspirés des pratiques traditionnelles.
- La formation des membres avec un processus concerté d'identification des bénéficiaires et un comité de suivi des formations.
- Une concertation soutenue pour la gestion des affaires publiques.

Au niveau de la structure supra-villageoise de gestion des ressources

Les responsables de cette instance, en plus des rôles décrits plus haut, ont pour mandat la définition des principes de gestion et la gestion des conflits entre les différentes structures membres.

Au niveau de la structure d'appui service technique, CARE

L'Etat, jadis seul gestionnaire, contrôleur de tout le processus de gestion des ressources, s'est retrouvé obligé d'associer tous les acteurs. De ce fait, dans la gestion de la forêt naturelle de Ségué, l'Etat s'est assigné un rôle d'appui-conseil en complémentarité avec les partenaires au développement (formation, information), un rôle de contrôleur de la légalité (application des textes forestiers et du mouvement associatif malien) et même un rôle de gestion alternative de conflits en ce sens qu'il procède d'abord à la conciliation. CARE, première structure à vraiment s'intéresser à cette zone a, dans le processus, joué un rôle clé de facilitateur afin d'impliquer les différents acteurs. Aussi, son omniprésence sur le terrain lui a permis d'être le maître d'œuvre de toute l'expérience. A ce titre, CARE a eu une alliance avec un réseau d'ONG-gestion décentralisée des ressources naturelles (GDRN5) et a assuré les études de base, l'identification et la mise en place de toutes les SLGRN, leur renforcement des capacités organisationnelles et techniques.



Institutions locales

Au niveau conseil communal, de par les textes, il a la responsabilité de l'aménagement des ressources naturelles. En rapport avec les autres acteurs, le conseil intervient dans les discussions avec l'Etat, les usagers et passe comme une ultime instance de gestion de conflits. Le fait que le conseil n'agisse pas en premier concerné en matière de gestion est consécutif au non-transfert des domaines aux collectivités, même si la loi le prévoit.

Autorités centrales

Au niveau administration générale, c'est-à-dire l'autorité centrale, elle a accompagné la gestion de la forêt du début à nos jours à travers les séances d'information et les discussions avec les communautés, les services techniques, les autorités communales, les autorités du Burkina Faso voisin et l'équipe du projet. Pour marquer son adhésion, l'autorité centrale a participé aux restitutions des études, aux validations de tous les plans d'aménagement et à la délivrance des documents officiels prouvant l'existence des SLGRN. L'administration générale, dans le cadre de l'appui à la gestion participative, a mis l'accent sur la conciliation, chaque fois qu'elle est saisie d'un conflit de gestion des ressources naturelles au niveau de la forêt.

Fort de toute cette synergie et de ces concertations régulières entre les différents acteurs, les structures ont réussi dans le cadre de l'aménagement et la gestion des 83 200 hectares de forêt naturelle:

Au plan institutionnel les actions suivantes ont été préconisées:

- Le respect des statuts et du règlement intérieur.

- La tenue régulière des procès verbaux (réunion du bureau; assemblée générale).
- Les prises de décisions démocratiques: par exemple, suite au conflit Dérou Na, Ogoudourou, c'est de façon concertée et démocratique que les membres du bureau de la supra ont décidé de surseoir à l'exploitation de la zone litigieuse jusqu'à nouvel ordre.

La prise en compte de l'aspect genre au sein des bureaux et dans les assemblées générales est une réalité aujourd'hui, comme le témoigne la présence des femmes au niveau de toutes les assemblées des structures.

Au plan technique, l'aménagement à travers la répartition de la forêt en zones d'agriculture, d'élevage et d'exploitation forestière. Pour l'instant, la zone d'exploitation forestière a mieux retenu l'attention des structures, ce qui fait que des estimations de superficies existent au niveau des parties où l'exploitation de bois est intense. Au niveau de sept villages, la superficie exploitée est de 3 414 hectares. En plus de l'exploitation de bois, des actions de reboisement sont entreprises et ont concerné la plantation de plus de 2 000 plants.

Au plan organisationnel, l'organisation de la commercialisation du bois à travers les marchés ruraux de type SED a concerné sept villages de la portion de la forêt la moins fournie au cours de l'année 2001.

Quant aux retombées de l'exploitation forestière sur le développement des populations, elles sont résiduelles et précaires. Pourtant, les populations, au sens de la législation en vigueur (loi 95-004, décret 402) doivent prétendre à une partie des revenus

TABLEAU 1 • La récolte de bois dans sept villages de la forêt naturelle de Ségué, Mali

STRUCTURES	SUPERFICIE (ha)	QUANTITÉ TOTALE DE BOIS (STÈRES)	QUOTA ANNUEL À PRÉLEVER (STÈRES)	QUANTITÉS RÉELLEMENT PRÉLEVÉES	POURCENTAGE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION (%)
Dérou	280	4 666	400	150	38
Ogoudourou	946	23 028	1 000	100	10
Bargou	466	1 849	500	300	60
Lemdé	751	12 900	750	100	13
Bih	349	6 187	600	200	33
Pongono	622	8 949	700	150	21
Total	3 414	57 579	3 950	1 000	25

provenant de la vente de bois et des redevances des taxes forestières. Mais toutes ces dispositions ne sont pas toujours appliquées.

Difficultés rencontrées

Les principales difficultés qui sont apparues ont porté sur:

- L'outillage pour les bûcherons avec des charrettes pour transporter le bois.
- L'incompatibilité entre les pratiques locales et les textes de gestion des ressources naturelles liées à la non-effectivité de la décentralisation.
- Le faible niveau de technicité locale pour la valorisation des ressources et rétablir l'équilibre écologique déjà menacé.
- La faible implication des usagers non-permanents, des femmes et des éleveurs.

Leçons apprises

De manière générale, les leçons apprises de cette expérience de gestion décentralisée des ressources naturelles et les conditions de réussite ont été les suivantes:

- Une mise en place des structures de gestion guidée par des considérations découlant de la problématique de gestion des biens communs.

- Des instances de gestion des ressources communes dotées de suffisamment d'autorité pour s'imposer.
- Les instances ainsi que les usagers avec un accès aux voies de recours en cas de contestation.
- Une difficile représentation des usagers considérés étrangers dans les structures.

Quant à la réussite, elle dépend dans une large mesure de:

- La participation de tous les utilisateurs.
- Un degré élevé de transparence.
- Un suivi adéquat.
- La capacité à mobiliser des ressources financières.
- Un mécanisme transparent de règlement des conflits.
- Une connaissance adéquate.
- Un dispositif de subsidiarité.

Dans le nouveau contexte politico-administratif du Mali qui est la décentralisation, la gestion de la forêt naturelle de Ségué demeure une référence de gestion participative des ressources naturelles impliquant les collectivités locales, l'Etat et les organisations de la société civile dans une synergie d'action.