

Programme Régional de Gestion Conjointe des Ressources Naturelles

Réseau GDRN5 – SOS Sahel GB – NEF – IIED

**LA FORMULATION DES POLITIQUES NATIONALES
EN MATIERE DE LA GESTION
DES RESSOURCES NATURELLES**

Rapport final

**Rapport préparé pour le Réseau GDRN5 par:
Mike WINTER**

Décembre 2000

Table de matières

ABREVIATIONS	1
1. CONTEXTE	2
2. PROCESSUS DE FORMULATION DES POLITIQUES NATIONALES.....	3
2.1. LE CYCLE THEORIQUE DU PROCESSUS POLITIQUE	3
2.2. L'ARCHITECTURE « POLITIQUE » MALIENNE	4
2.2.1. <i>Le cadre juridique</i>	<i>4</i>
2.2.2. <i>Les étapes dans la formulation des politiques nationales.....</i>	<i>5</i>
3. PRATIQUES POLITIQUES EN MATIERE DE LA GRN	9
3.1. LES TEXTES FORESTIERS	9
3.2. LA CHARTE PASTORALE	12
4. ANALYSE ET OBSERVATIONS.....	15
4.1. LES ACQUIS	15
4.2. LES INTERROGATIONS	16
5. OPTIONS POUR LE RESEAU GDRN5	20
5.1. OPERER AU SEIN DU SYSTEME ACTUEL	20
5.2 OPERER AFIN DE MODIFIER LE SYSTEME ACTUEL	22
ANNEXES	24

Abréviations

AN	Assemblée Nationale
APCAM	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
CAFPD	Centre d'Analyse et de Formulation des Politiques de Développement
CCL	Cellule Combustible ligneux
CDR/E	Commission Développement Rural et de l'Eau
CESC	Conseil Economique, Social et Culturel
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique
CPS	Cellule de Planification et de Statistique
DGRC	Direction Générale de la Réglementation et du Contrôle
DNAER	Direction Nationale de l'Aménagement et de l'Equipement Rural
DNCN	Direction Nationale de la Conservation de la Nature
FAO	Fonds des Nations Unies pour l'Alimentation et
GDRN	Gestion Durable des Ressources Naturelles
GDRN5	Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles en 5 ^{ème} Région
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
HCC	Haut Conseil des Collectivités
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MDR	Ministère du Développement Rural
MEATEU	Ministère de l'Equipement de l'Aménagement du Territoire de l'Environnement et de l'Urbanisme
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PRODESO	Projet de Développement de l'Elevage au Sahel Occidental
SG /G	Secrétariat Général du Gouvernement
SED	Stratégie Energie Domestique
UEMOA	Union Monétaire Ouest Africaine

1. Contexte

Depuis quelques années, dans le souci de promouvoir une gestion décentralisée et (donc) durable des ressources naturelles dans la Région de Mopti, le réseau GDRN5 a démarré certaines activités de « lobbying », notamment à l'endroit de l'Assemblée Nationale, dont l'objectif a été de rendre aussi « pragmatique » que possible la législation en matière de la GRN. Les députés de la 5ème Région ont été ainsi associés à plusieurs ateliers de réflexion sur les textes et projets de loi régissant la gestion des ressources naturelles – notamment les différents textes concernant la gestion des ressources forestières et le tout récent projet de loi portant Charte pastorale. Ces ateliers ont regroupé non seulement les élus et les ONG membres du réseau, mais aussi d'autres acteurs – services techniques déconcentrés, société civile, etc. En plus, le réseau a tenté de faire rapprocher la DNCN aux réalités de la Région et de lui souligner l'existence actuelle des écarts entre les pratiques locales et les textes juridiques en matière de la GRN.

Malgré que ses premiers efforts de « lobbying » semblent aboutir à des résultats tangibles¹, le réseau cherche toujours à améliorer sa démarche en la matière et à identifier d'autres approches capables d'influencer les politiques nationales, non seulement « en aval » mais aussi « en amont » du processus de formulation des textes.

Ce document constitue le rapport de la mission d'appui au réseau GDRN5 en matière de la compréhension et l'analyse du processus de formulation des politiques nationales de GRN. Les termes de référence de la mission figurent en annexe de ce document.

Grosso modo, l'objectif de la mission a été de cerner le processus par lequel les politiques maliennes en matière de la GRN sont formulées par les autorités nationales, d'analyser ce processus et d'esquisser des options de « lobbying » pour le réseau GDRN5 afin qu'il puisse exercer – de façon efficace – une influence sur de telles politiques. Dans la mesure où ces politiques nationales s'incarnent dans des textes juridiques, la mission a mis l'accent sur l'étude et l'analyse du processus législatif et réglementaire dans le domaine de la GRN. La « méthodologie » utilisée a consisté en des entretiens avec des responsables nationaux et autres au niveau de Bamako². Une partie de la mission a été conduite de concert avec le coordinateur du réseau GDRN5. A la fin de la mission, les principales conclusions et recommandations de l'étude ont été restituées aux membres du réseau ; la rencontre a été également l'occasion de discuter les implications opérationnelles pour le réseau et ses activités de « lobbying ».

Bien que la mission avait la tâche d'analyser le processus général de formulation des politiques nationales, elle s'est efforcée de concrétiser son analyse à travers des cas concrets, à savoir l'élaboration des textes forestiers et de la Charte pastorale.

Il est important de noter que la mission n'avait pas la tâche d'apprécier les politiques nationales en elles-mêmes.

¹ Notamment le fait que l'AN a tout récemment reporté sa délibération sur le projet de loi portant Charte pastorale suite aux séances d'écoute de sa Commission Développement Rural et Environnement avec le coordinateur du réseau.

² la liste de personnes rencontrées lors de la mission figure en annexe de ce document.

2. Processus et procédures de formulation des politiques nationales : les normes et coutumes

2.1. Le cycle théorique du processus politique

Afin de situer le cas malien dans un contexte plus large, il paraît utile de décrire un modèle « idéal » du processus politique en général. Il est évident que la réalité des choses n'est pas aussi « cyclique », et que le processus de formulation et de reformulation des politiques comprend des nombreux « va et vient ». Toutefois, la description normative du processus de formulation des politiques comme étant une série d'étapes dans un cycle a le mérite de bien distinguer les éléments du processus.

On peut distinguer six étapes conceptuelles dans le processus politique, à savoir :

- (1) **l'identification, la définition et l'analyse du problème** : cette étape consiste en la reconnaissance qu'il y a un problème quelconque (ou des problèmes). Le problème est ainsi mieux défini et analysé. En quelque sorte cette étape correspond au diagnostic.
- (2) **l'identification et l'analyse des « solutions » au problème identifié** : cette étape consiste au recensement et la recherche des options capables de résoudre le problème.
- (3) **le choix de l'option préconisée** : pendant cette étape, on décide quelle option semble être la plus prometteuse pour résoudre le problème initialement identifié. Suite à ce choix, l'option politique est clairement élaborée et formulée.
- (4) **l'adoption et l'approbation de la « solution » sélectionnée** : à ce moment, l'option choisie devient la politique officielle.
- (5) **l'exécution de la politique** : la politique nationale est mise en œuvre.
- (6) **le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la politique préconisée** : dans cette étape, il est question de suivre et évaluer non seulement l'application de la politique mais aussi d'apprécier à quel degré elle parvient à réellement résoudre le problème pour lequel la politique a été formulée. Il va de soi que le suivi-évaluation de la politique en question peut aboutir à la redéfinition du problème et peut donc redémarrer le cycle du processus politique.

Pour chacune de ces étapes, on doit poser plusieurs questions : - qui pilote le processus ? - qui participe au processus et à quel titre ? - sur quelle base est-ce que les parties-prenantes participent au processus ? - quelles informations sont disponibles ?

2.2. L'architecture « politique » malienne

2.2.1. Le cadre juridique

Au Mali, comme dans d'autres pays de tradition juridique francophone, le cadre juridique consiste en deux domaines :

- le domaine législatif, qui relève de la compétence de l'Assemblée Nationale, composée des députés élus. Les lois sont donc toutes votées par l'AN. Les lois sont de deux types : (i) les lois organiques que régissent la vie constitutionnelle du pays, et (ii) les lois ordinaires qui sont obligatoirement en conformité avec les principes constitutionnels.
- le domaine réglementaire, qui relève de l'exécutif. En principe, ce domaine est subordonné au domaine législatif dans la mesure où toute réglementation ne peut qu'être conforme à la loi. Les instruments de ce domaine sont les décrets, les arrêtés, et les décisions.

Notons que ces deux domaines « se chevauchent » quelque peu quant au pouvoir du Président de la République de faire des ordonnances – d'ordonner des dispositions qui ont « force de loi » - pendant que l'Assemblée Nationale n'est pas en session. Toutefois, ce pouvoir d'ordonner est limité, en principe, à deux égards : d'une part, le Président de la République ne peut qu'ordonner dans des domaines stipulés par l'AN ; d'autre part, même si les ordonnances ont « force de loi », elles doivent être – tôt ou tard – ratifiées par l'AN, ce qui implique qu'elles peuvent également être amendées (voire rejetées).

Dans le domaine législatif, il y a deux voies par lesquelles les lois peuvent être élaborées, à savoir :

- par projet : les projets de loi sont élaborés par l'exécutif. L'élaboration des projets de loi passe par un circuit administratif (voir la section 2.2.2. de ce rapport) avant d'être soumis à l'Assemblée Nationale.
- par proposition : les propositions de loi sont faites directement par les députés de l'Assemblée Nationale.

Au Mali, la majeure partie des lois promulguées depuis 1992 (et donc dans le cadre de la constitution de la III^{ème} République) ont été à l'origine des projets de loi, soumis à l'Assemblée Nationale par le Gouvernement. Il y a eu très peu de propositions de loi faites par les députés, pour des raisons qui deviendront évidentes. Toutes les lois récentes concernant la GRN, par exemple, ont été formulées par l'exécutif en forme de projets de loi avant d'être soumis à l'adoption par l'Assemblée Nationale.

Le domaine réglementaire, qui relève de l'exécutif, comprend une large gamme de types d'instrument – décrets d'application des lois, décrets de nomination, arrêtés ministériels, décisions des directions nationales, etc. Dans une large mesure, l'exécutif peut réglementer de façon « unilatérale », sans se référer à l'Assemblée Nationale (ou à d'autres instances de représentation). Il suffit que la réglementation en question soit conforme aux lois en vigueur.

2.2.2. Les étapes dans la formulation des politiques nationales et les acteurs impliqués

Les voies législatives et réglementaires

(i) Les propositions de loi

Dans le cas, assez rare, que la loi est formulée par proposition – c'est à dire par les députés – le cheminement est le suivant³. Un député peut constater qu'un problème existe dans un certain domaine – en fonction de ses connaissances personnelles ou en fonction des groupes formels ou informels qui soulèvent la problématique à son niveau. En fonction de la problématique ainsi identifiée, le député formule une proposition de loi. L'idée de la proposition doit être présentée et discutée, dans un premier temps, au niveau du groupe parlementaire⁴ du député en question afin d'obtenir son avis et son aval. Une fois que le groupe parlementaire a émis un avis favorable, le député – appuyé par autant de personnes-ressources que possible – assure la rédaction de la proposition et des motifs, qui sont par la suite déposées au bureau de l'Assemblée Nationale. Bien que rien ne l'oblige, normalement le député responsable pour une proposition de loi associe les départements ministériels impliqués dans ce processus. Le bureau de l'AN attribue le dossier à la commission de travail indiquée, qui organise des sessions avec le député (porteur de la proposition) et d'autres acteurs impliqués afin de bien comprendre la proposition et de donner son avis. Le dossier est en suite soumis à l'Assemblée Nationale pour être voté.

(ii) Les projets de loi

Dans la plupart des cas les porteurs des projets de loi sont les services techniques ou départements ministériels. On constate que tel ou tel problème existe et décide de la nécessité de le résoudre à travers un texte juridique. Dans un premier temps, le service technique ou département mène des réflexions ou des études, le plus souvent en associant d'autres acteurs (gouvernementaux, société civile, personnes-ressources, impliqués dans le secteur, partenaires au développement ...). En fonction des consultations et des réflexions menées, un premier texte d'avant projet de loi est préparé. Cet avant projet peut faire l'objet des consultations avant d'être soumis au Secrétariat Général du Ministère (l'ancien cabinet) en question. A ce moment les conseillers techniques et juridiques du département apportent leurs contributions au projet de loi. Le département organise également des consultations interministérielles (auxquelles peuvent participer très souvent des conseillers techniques des différents départements) afin d'associer d'autres éléments du Gouvernement dans l'élaboration du projet de loi. Une fois que ce processus soit bouclé et le projet de loi ayant été adopté au niveau du département en question, le Ministère prépare le texte et l'envoie au Secrétariat Général du Gouvernement (SG/G).

Le SG/G, à son tour, organise des réunions interministérielles, regroupant les différents secrétaires généraux des départements et leurs conseillers. Pendant ces réunions les participants étudient le texte et en apportent – si nécessaire – des amendements. Dans le cas où le projet de loi concerne la vie économique, sociale ou culturelle du pays, le SG/G est normalement tenu à l'envoyer au Conseil

³ le processus décrit ici est basé sur le cas de la loi concernant l'artisanat, proposée par le député de Niafouké pendant la première AN de la IIIème République et connue communément comme la « la loi Idriss Boré » après son instigateur.

⁴ les groupes parlementaires correspondent aux partis politiques (ou coalitions de partis) représentés dans l'AN.

Economique, Social et Culturel (CESC, institution de la III^{ème} République), qui a un rôle consultatif. L'avis du CESC peut être pris en compte dans la dernière monture du projet de loi. Par la suite le texte fait l'objet d'une dernière réunion inter-ministérielle avant d'être envoyé (dans le cadre d'une « communication écrite ») au Conseil des Ministres (regroupant la Présidence, la primature et l'ensemble des départements) pour adoption.

Avant l'envoi du projet de loi à l'AN, le Gouvernement transmet le document à la Cour Suprême pour avis sur sa conformité avec les normes juridiques. Cette instance a une simple voie consultative.

Dans certains cas, le SG/G soumet des projets de loi à l'appréciation de la Cour Suprême ou de la Cour Constitutionnelle, surtout quand les projets concernent les lois fondamentales ou organiques.

Une fois adopté par le Conseil des Ministres, le projet de loi est envoyé au bureau de l'Assemblée Nationale, qui l'alloue à la commission de travail compétente en la matière. Les projets de loi concernant la GRN sont traités par la commission Développement Rural et Environnement (CDR/E) de l'AN. La commission parlementaire étudie le projet de loi. Par la suite, la commission donne son avis (avec des amendements proposés), qui est soumis à l'Assemblée Nationale pour délibération.

Après adoption par l'Assemblée Nationale (avec ou sans amendements), la loi est transmise à la Cour Constitutionnelle qui doit se prononcer sur sa légalité et sa conformité avec la Constitution Malienne avant sa signature et sa promulgation par le Président de la République.

(iii) La réglementation

Après sa promulgation, la loi doit faire l'objet des décrets d'application qui déterminent la manière dont le Gouvernement assure sa mise en œuvre. L'élaboration des décrets d'application relève uniquement de l'exécutif et est généralement assurée par les services et conseillers techniques concernés. Les projets de décret d'application sont soumis – à travers le SG/G – au Conseil des Ministres pour adoption, avant d'être signés par le Président ou le Premier Ministre.

L'Assemblée Nationale n'est pas ampliateur automatique des décrets d'application des lois qu'elle vote. Toutefois, l'AN d'aujourd'hui demande que le Gouvernement l'envoie ces textes réglementaires.

Les acteurs impliqués

Si certains des acteurs impliqués dans ce processus sont assez bien connus, d'autres le sont à un moindre degré. Dans cette partie du rapport, l'ensemble des acteurs sont présentés, avec plus d'information sur ceux qui sont moins connus.

(i) Le Président de la République

Le Président promulgue les lois qui lui sont présentées par l'Assemblée Nationale et les décrets qui lui sont soumis par le Conseil des Ministres. Une fois votée par l'AN,

le Président de la République la promulgue et signe. Dans certains cas, il peut renvoyer la loi à l'AN pour une seconde lecture avant de la promulguer.

Pour les décrets, par contre, il a la latitude d'en refuser.

(ii) L'Assemblée Nationale

Composée de 147 députés élus (dont 127 sont du parti majoritaire), l'AN est l'organe législatif du pays. Toute loi doit passer par l'Assemblée pour être adoptée. Les projets de loi – après avoir fait un long chemin au niveau des départements ministériels – sont soumis à l'AN dans une forme quasiment « définitive », bien que les députés ont le droit d'amender les textes selon leur entendement.

Les députés ont également la possibilité de proposer les lois. Toutefois, faute de moyens et des capacités, il est rare que les députés fassent des propositions de loi. Néanmoins, il est important de noter que les députés peuvent également – à tout moment – « remettre en cause » la législation en vigueur et donc peuvent interpeller les départements ministériels concernés afin qu'ils expliquent la pertinence de la législation. Autrement dit, l'Assemblée Nationale peut exiger – en fonction de sa propre évaluation de la loi et de son application – qu'on reformule la législation.

Pour des raisons pragmatiques, l'essentiel du travail préparatoire de l'AN est mené au sein des différentes commissions (finances, lois, emploi, industrie, développement rural et environnement, ..), dont l'adhésion des députés membres est volontaire. Chaque commission est chargée d'étudier les projets de loi de son domaine de compétence et de donner son avis sur des projets de loi qui ont des implications pour son domaine⁵. Le bureau de l'AN fait le « dispatching » des projets de loi entre les différentes commissions.

De façon générale, la commission de travail demande au Ministre « porteur de projet » de défendre son texte, en expliquant les motifs du projet et en décrivant comment le projet a été formulé. La commission invite également d'autres départements (censés être impliqués par le projet de loi) afin de connaître leurs points de vue sur le texte ; de la même manière, la commission peut inviter des acteurs non gouvernementaux de s'exprimer. Des représentants des autres commissions de l'AN peuvent participer aux travaux d'une commission si nécessaire. La commission tente donc de comprendre le projet de loi et, en fonction des « écoutes » et de ses propres analyses, elle décide si le texte a besoin d'être amendé ou non. Après ses délibérations, la commission invite le Ministre impliqué de participer à une dernière séance de travail, pendant laquelle des amendements éventuels sont discutés.

(iii) Le Conseil Economique, Social et Culturel

Le CESC, dont l'existence est prévue par la Constitution de 1992, a deux missions principales, à savoir :

- de communiquer au Président de la République, au Gouvernement et à l'AN le recueil des attentes, des besoins et des problèmes de la société civile avec des orientations et des propositions ;

⁵ la commission développement rural et environnement, par exemple, donne son avis sur des projets de loi concernant l'industrie si ces projets pourraient avoir une dimension environnementale (par ex. pollution).

- d'être consulté sur tout projet de loi de finances et tout projet de loi dans les domaines économique, social et culturel.

Le Conseil est composé de 58 membres, représentants des syndicats et des associations socio-professionnelles, des salariés, des ONG, des régions, etc. Ils sont désignés par leurs organisations respectives et nommés par décret présidentiel. En principe, les membres du Conseil sont « apolitiques », n'étant pas (théoriquement) choisis en fonction de leur affiliation politique. Le CESC comprend cinq commissions, y compris celle qui s'occupe des aspects liés au développement rural.

Selon la constitution, le CESC – même s'il n'a aucun pouvoir législatif – dispose d'importants pouvoirs consultatifs. Il est obligatoirement consulté pour toute législation concernant la vie économique, sociale ou culturelle du pays. Le Gouvernement et l'AN sont obligés quand ils sont saisis de donner une suite aux avis du Conseil sur les projets et propositions qui lui ont été soumis.

(iv) Le Haut Conseil des Collectivités

Bien que prévu par la Constitution, le Haut Conseil des Collectivités (HCC) n'est pas encore installé. Toutefois, le projet de loi organique qui mettra en place le HCC est en voie de préparation⁶.

Le HCC, qui sera composé des élus locaux (choisis parmi les conseillers des collectivités territoriales), jouera certainement un rôle consultatif important au niveau du processus législatif. Certains parlent déjà du HCC comme étant un « sénat » ou « deuxième parlement », avec le droit d'être consulté sur tout projet législatif concernant les collectivités territoriales.

(v) Le Gouvernement

Le Gouvernement intervient dans le processus de formulation des politiques nationales à travers son Secrétariat Général, qui réceptionne les avant-projets de loi venant des départements. Le SG/G, à son tour et si nécessaire, envoie le dossier au CESC et au judiciaire pour avoir leur avis ; il organise également des réunions inter-ministérielles. Après, l'avant projet de loi est envoyé au Conseil des Ministres par le SG/G ; une fois adopté par le Conseil des Ministres, le SG/G soumet le projet de loi à l'Assemblée Nationale.

(vi) Le département ministériel

L'essentiel du travail de formulation des politiques nationales en matière de la GRN est assuré par le département ministériel concerné. Dans un premier temps, le processus est piloté par les services techniques relevant du département ; ce sont ces services techniques qui assurent – parfois avec l'appui financier des partenaires au développement – la participation des autres dans la formulation des politiques et des avant-projets de loi. A partir d'un certain moment, le dossier est transféré au cabinet ministériel, où les conseillers techniques et juridiques du département apportent leur contribution. Le département assure également les premières concertations avec d'autres ministères, afin que le projet de loi soit aussi cohérent que possible avec d'autres politiques sectorielles.

⁶ un premier projet de loi organique de création du HCC a du subir des commentaires négatifs de la part de la Cour Constitutionnelle cette année.

(vii) Le judiciaire

La Cour Suprême donne son avis sur les projets de loi ordinaire, tandis que la Cour Constitutionnelle en fait pour les projets de loi organique. Dans tous les deux cas, le judiciaire n'apprécie pas l'opportunité des projets de loi, mais se limite à l'appréciation de leur légalité et de leur cohérence avec les textes en vigueur.

(viii) Les partenaires au développement

Officiellement, les partenaires au développement font partie des « éléments de participation » et sont donc consultés par les départements ministériels lors du processus de formulation des politiques nationales. Dans la pratique, il est évident que les bailleurs peuvent jouer un rôle beaucoup plus important – dans la définition de la problématique qu'adresse le projet de loi et (à travers les conditionnalités de leurs financements ou les appuis qu'ils apportent au processus de réflexion) l'identification de la « solution » politique.

(ix) La société civile et les populations

De la même manière que les partenaires au développement, la société civile intervient dans le processus de formulation des politiques nationales en tant que « élément de la participation ». Les populations peuvent aussi être impliquées à travers l'organisation des consultations locales.

3. Pratiques politiques en matière de la gestion des ressources naturelles

Afin d'illustrer et de mieux comprendre le processus de formulation des politiques nationales, les sections suivantes tentent de décrire la manière dont les textes forestiers et la nouvelle charte pastorale ont été élaborés⁷.

3.1. Les textes forestiers⁸

(1) L'identification et l'analyse du problème

Dans le cas de la loi actuelle fixant les conditions de gestion des ressources forestières (loi N° 95-004), la nouvelle législation a remplacé l'ancienne (le code forestier de 1986). Les raisons pour ce changement sont assez bien connues : le changement de régime politique en mars 1991 a permis d'entamer le processus démocratique, processus qui, à son tour, a abouti la remise en cause des anciennes pratiques autoritaires et répressives dans le secteur forestier. La conférence nationale et les états généraux du monde rural – tous les deux tenus pendant la transition – ont été les occasions pour les populations de vivement critiquer le service forestier et d'exiger la réformulation de la politique forestière, jugée d'être peu participative et donc peu propice à la gestion durable des ressources forestières. En plus, la décentralisation – prônée dans la nouvelle constitution de 1992 – a rendu également problématique le code forestier de 1986, qui n'admettait que la gestion

⁷ pour le moment, la charte pastorale demeure un projet de loi, l'Assemblée Nationale n'ayant pas encore voté le texte qui lui a été soumis.

⁸ notons que l'historique de la formulation des textes forestiers de 1995 décrite dans ce rapport se base sur des entretiens avec des anciens responsables du service forestier et avec d'autres acteurs. C'est donc une histoire « orale ». Remarquablement, aucun rapport officiel ne trace – de façon précise – les étapes poursuivies dans le processus.

étatique et centralisée des ressources forestières sur l'ensemble du territoire national.

Dans ce nouveau contexte, il fallait donc procéder à la formulation d'une nouvelle politique forestière et effectuer la relecture des anciens textes en la matière⁹ en fonction des constats faits et les problèmes soulevés.

(2) L'identification et l'analyse des « solutions »

La réflexion menée dans la période de 1992-93 s'est passée par une étape d'auto-évaluation de la politique forestière précédente. Par la suite, le service forestier a su s'inspirer de certains projets « pilotes »¹⁰, qui étaient « à la lisière de la loi » mais dont les résultats étaient assez probants en termes de la participation des populations et la gestion forestière.

Soutenu par quelques bailleurs de fonds, le service forestier a également organisé des consultations aux niveaux locaux et régionaux, afin d'impliquer les usagers des ressources forestières dans les débats. Ce processus a été piloté par un commission nationale de relecture des textes forestiers, composés des techniciens, sociologues, juristes, administrateurs et quelques journalistes. Au niveau de certains Cercles, des forums ont été organisés. Les feux de brousse et leur réglementation ont fait l'objet des discussions particulièrement animées dans la partie sud du pays. Partout, les consultations ont permis de débattre la question critique de la gestion des arbres champêtres et de la définition du domaine forestier de l'Etat.

L'appui des partenaires au développement a également permis au service forestier d'effectuer des voyages d'étude dans d'autres pays de la sous-région (notamment le Sénégal, le Burkina et le Togo) afin de s'inspirer de leurs législations forestières.

(3) Le choix de l'option

En fonction des différentes concertations organisées par le service forestier, les grandes lignes de la nouvelle législation ont pu être dégagées en 1993. Les nouvelles orientations les plus importantes ont été les suivantes :

- l'adoption d'une « loi d'orientation », fixant les principes régissant la gestion des ressources forestières. De cette manière, la nouvelle loi laisse de la place aux réglementations locales, conformément à la politique nationale de décentralisation ;
- la suppression des dispositions considérées être les plus « répressives » de l'ancienne loi, notamment le code de feux de brousse et l'obligation d'avoir des foyers améliorés. En plus, la fourchette des amendes a été sensiblement réduite (par rapport à l'ancienne loi) ;
- l'énoncé des trois domaines forestiers – ceux de l'Etat, des collectivités et des particuliers – dans le souci de responsabiliser les populations locales

⁹ cette relecture a été facilité par le fait que les nouveaux responsables du service forestier étaient, pour la plupart, les « aménagistes », n'étant pas donc habitués à la répression.

¹⁰ entre autres, le projet BIT de Kita, l'OAPF, et le PAFOMA.

et de permettre la gestion locale des ressources forestières par les collectivités territoriales.

L'avant-projet de loi, rédigé par des juristes (et donc dans une langue « légaliste »), a fait l'objet des validations au niveau des Régions, avant d'être soumis à un atelier de validation nationale. Selon les responsables de l'époque, ces validations ont été motivées afin de s'assurer que la forme juridique des options respectait toujours « l'expression populaire ». L'avant-projet de loi a également été soumis aux partenaires au développement pour leur avis, avant d'être introduit dans le circuit officiel aboutissant à la communication écrite au Conseil des Ministres.

(4) Adoption de l'option choisie

Après son adoption par le Conseil des Ministres en 1994, le projet de loi a été soumis à l'Assemblée Nationale. Le Directeur National du service forestier a été convoqué à plusieurs reprises devant la CDR/E pour défendre son dossier, jugé être très sensible à cause des revendications de 1992. Toutefois, le projet de loi a été finalement accepté (sans des modifications importantes) par l'AN lors de sa session parlementaire d'octobre 1994. La loi (N° 95-004) est promulguée par le Président de la République en janvier 95.

(5) Quelques observations

Il est incontestable que les autorités nationales se sont efforcées d'être assez participatives dans la formulation de la nouvelle loi forestière. Parmi les lois promulguées depuis 1992, la loi N° 95-004 a probablement fait l'objet des consultations locales et régionales les plus intensives. Toutefois, quelques lacunes peuvent être identifiées, notamment :

- « l'expression populaire » n'a pas été entièrement respectée dans la formulation définitive. Le fait, par exemple, que certaines essences forestières – malgré leur importance économique locale¹¹ – sont intégralement protégées par la loi témoigne la non prise en compte des avis locaux ;
- la nouvelle loi affiche toujours des ambiguïtés, surtout concernant la distinction entre les domaines forestiers et champêtres. Si le projet de loi avait fait l'objet des consultations de qualité, il est probable que ces ambiguïtés auraient été évitées ;
- en tant que « loi d'orientation »¹² la nouvelle loi laisse la latitude aux autorités locales de réglementer la gestion de leur domaine forestier. Cependant, la loi reste « silencieuse » concernant la manière dont cette gestion locale serait définie ; cette question sera traitée par des décrets d'application.

¹¹ le cas de l'anogeissus leocarpus est notoire à cet égard – essence dominante dans la filière bois de certains Cercles de la Région de Mopti, elle est néanmoins considérée comme étant intégralement protégée par la loi (et donc légalement inexploitable).

¹² par ailleurs, compte tenu de ces dispositions parfois très détaillées, la description de la loi N° 95-004 comme étant une « loi d'orientation » est toujours contestée par certains observateurs.

Bref, et bien qu'il y a eu un processus important de consultation, il n'est pas évident que cette démarche à été de la qualité requise.

En plus, notons que la loi N° 95-003 portant l'organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois, promulguée au même moment que la loi N° 95-004, n'a pas fait – de façon explicite – l'objet d'un large processus de consultation au niveau local. Dans la réalité, cette loi faisait l'objet d'une exigence par les bailleurs de fonds de la stratégie de l'énergie domestique ; ses dispositions n'ont pas été sérieusement discutées avec les usagers des ressources forestières. La volonté politique de consulter donc avait des limites.

3.2. La Charte pastorale

Le processus de formulation de la Charte pastorale au Mali est toujours en cours. Le projet de loi fait actuellement l'objet des travaux de la Commission Développement Rural et Environnement de l'Assemblée Nationale et ne sera pas voté avant la tenue de la session parlementaire d'avril 2001.

(1) L'identification et l'analyse du problème

La problématique qui sous-tend l'élaboration de la Charte pastorale, identifiée et articulée au cours des années quatre-vingt dix par l'ancien service de l'élevage, réside – selon les responsables nationaux – dans l'existence d'un secteur économique important faisant l'objet de très peu de réglementation. En plus, il est clair que l'attention des décideurs a été attirée par l'éclatement de nombreux conflits entre éleveurs et agriculteurs, conflits qui sont devenus de plus en plus meurtriers et motivés le plus souvent par des problèmes liés à l'accès aux ressources naturelles.

Dans une large mesure, la Charte pastorale a été conçue afin de sécuriser l'accès aux ressources naturelles par les pasteurs. Notons aussi que cette reconnaissance du problème a probablement été informée par la mouvance plus large en Afrique de l'Ouest d'admettre que l'élevage transhumant mérite sa place et doit donc être « défendu » contre l'expansion agricole.

(2) L'identification et l'analyse des « solutions »

Le problème ayant été identifié, le service de l'élevage a formulé – en 1995-96 – une requête auprès de la FAO pour le financement d'une étude sur les pratiques locales en matière de la gestion des ressources pastorales. La FAO, dès le début favorable à l'initiative, a pu prendre en charge le financement de l'étude à travers son programme de coopération technique. Toutefois, le financement n'a pas été débloqué avant 1997.

L'étude, pilotée du côté malien par la DNAER (du MDR), a pris la forme d'un inventaire des normes et coutumes en matière de foncier pastoral, dont l'objectif était d'informer les décideurs nationaux sur les pratiques locales afin d'en s'inspirer pour la formulation de la Charte pastorale nationale. L'inventaire des normes et coutumes a été conduit dans sept zones pastorales à travers des enquêtes menées par des consultants nationaux, supervisés conjointement par la DNAER et l'assistance technique expatriée fournie par la FAO.

Les résultats des différentes études zonales ont été restitués et validés au cours de six ateliers tenus dans cinq chefs-lieux régionaux et dans le Cercle de Nara (jugé d'être une zone particulièrement sensible). Par la suite, un rapport de synthèse de l'inventaire des normes et coutumes a été préparé et, avec l'assistance technique de la FAO, un avant-projet de loi a été rédigé. Les deux documents ont fait l'objet d'une validation pendant un atelier national, organisé en juin 1999 à Bamako.

(3) Le choix de l'option

En fonction des études et d'autres réflexions, la DNAER et son département ministériel (fortement appuyés par la FAO) ont pu dégager un certain nombre d'orientations stratégiques. Peut-être la plus importante était de formuler la Charte pastorale en la forme d'une loi d'orientation, déterminant les principes généraux de la gestion pastorale mais laissant la latitude aux collectivités territoriales de réglementer le domaine pastoral dans les détails. Cette option fondamentale s'est inspirée, dit-on, par les conclusions de la réunion régionale de Praia, organisée par le CILSS en 1994.

Suite à l'atelier national de validation de l'avant-projet de loi (atelier qui a largement accepté les propositions initialement faites), le dossier a été envoyé par le MDR aux différentes Régions pour des commentaires. Selon le département, seule la Région de Mopti (à travers les travaux organisés par le réseau GDRN5) a apporté des commentaires. Ces commentaires, bien que jugés d'être pertinents, n'ont pas été pris en compte dans le projet de loi parce que le département les a considérés très (voire trop) détaillés et donc applicables aux décrets d'application de la loi (en non à la loi elle-même).

Par la suite, le dossier a été transmis au SG/G par le MDR. Lors d'une première concertation inter-ministérielle organisée par le SG/G, les participants ont jugé mieux d'éviter le terme « charte » et de retenir le terme « loi ». Il y a eu également d'autres modifications apportées au texte, pour la plupart concernant la cohérence juridique du projet de loi (harmonisation avec d'autres textes, élimination des articles jugés être « redondants » parce que déjà énoncés dans d'autres lois). La réunion inter-ministérielle des différents secrétariats généraux a également insisté sur la définition claire de certains concepts (tels que « pasteurs » et « nomadisme »).

Par la suite, et compte tenu de la nature « économique et sociale » du projet de loi, le SG/G a jugé opportun de demander l'avis du Conseil Economique, Social et Culturel. Le CESC a étudié le dossier et ses commentaires (pour la plupart des « détails ») ont été pris en compte dans la dernière version du texte, soumise au Conseil des Ministres en octobre 2000. Le Conseil des Ministres, à son tour, a décidé de retenir le terme « charte pastorale », avant d'envoyer le projet de loi à l'Assemblée Nationale.

(4) L'adoption de l'option choisie

Le projet de loi portant Charte pastorale est parvenu à l'Assemblée Nationale en octobre 2000, où il a été soumis à l'appréciation de la Commission Développement Rural et Environnement. La CDR/E s'est programmé d'écouter plusieurs acteurs

concernant le projet de loi – le Ministre de Développement Rural, la DNCN, la Chambre d'Agriculture, le réseau GDRN5... Ces séances de travail (surtout celle avec le réseau) l'ont permis de décider de reporter le vote de l'AN à sa prochaine session, compte tenu que la Commission a jugé utile d'apporter quelques amendements au texte de loi. Pour le moment donc la loi reste dans les mains de l'Assemblée Nationale.

(5) Quelques observations

L'étude du processus de formulation de la Charte pastorale permet à faire quelques observations :

- pour la première fois, la formulation d'une nouvelle loi a tenté de prendre en compte les pratiques locales en la matière, ce qui est très positive. Bien qu'il est possible de constater que le projet de loi n'a pas été toujours « fidèle » aux pratiques locales¹³, l'initiative de se baser sur une étude des « réalités » a été entièrement louable ;
- par contre, le degré auquel les usagers pastoraux ont été réellement impliqués dans le processus paraît faible. Les restitutions régionales et locales n'ont concerné – au vrai dire – les résultats des études (et non de l'avant-projet de loi), tandis que l'atelier national de validation n'a permis qu'une faible représentation des éleveurs. En plus, il est très important de noter que le projet de loi portant Charte pastorale n'a pas de tout fait l'objet des consultations auprès des élus locaux, qui sont censés jouer un rôle important dans l'application de la loi – et cette fois-ci, on ne peut pas prétendre que les collectivités territoriales n'existent pas !
- entre le premier « draft » de l'avant-projet de loi et le projet de loi soumis à l'Assemblée Nationale, peu de modifications fondamentales ont été apportées au texte. Certes, il y a eu des amendements et des changements – mais la plupart ont porté sur la forme du texte ou sur sa cohérence juridique. Bref, l'essentiel du projet a été défini bien en amont du processus ;
- l'Assemblée Nationale, ayant pu avoir accès à des informations apportées par le réseau GDRN5, a décidé de ne pas voter le projet de loi dans la précipitation. La CDR/E a l'intention de proposer quelques amendements au texte et, en attendant que ces amendements soient correctement rédigés, reporte le vote à la prochaine session parlementaire.

¹³ on peut se poser la question, par exemple, de la « légitimité » pratique de la notion de mise en valeur pastorale, concept foncier assez étrange aux habitudes des systèmes pastoraux du Sahel.

4. Analyse et observations

Dans une perspective « d'intervention », plusieurs aspects liés au processus de formulation des politiques nationales de GRN méritent d'être soulignés.

4.1. Les acquis

Avant d'aborder les faiblesses du processus, il est important de souligner les aspects positifs.

(1) Une amélioration dans la formulation des nouvelles politiques

Par rapport au passé et comparés aux textes dans d'autres domaines (code pénal, ..), les textes actuels régissant la GRN ont été élaborés de manière plus participative et plus pragmatique. Il y a eu une évolution très positive à cet égard. La loi forestière, d'une part, a fait l'objet de nombreuses consultations (locales, régionales et nationales) avant d'être adoptée. D'autre part, la charte pastorale a été conçue sur la base d'un inventaire des normes et coutumes existants, ce qui signifie un esprit assez pragmatique de la part des autorités. En plus, tous les deux textes prennent la forme des lois d'orientation, laissant (dans les principes) une large latitude aux réglementations locales.

(2) Une volonté politique

Par rapport à d'autres pays de la sous-région, le Mali est très ouvert en termes de la capacité de son élite politico-administrative de s'engager dans des débats publics. A la plupart des niveaux à Bamako, les responsables nationaux s'avèrent remarquablement capables et disposés d'écouter d'autres, même s'ils ne sont pas forcément d'accord avec leurs points de vue. C'est un acquis qu'on ne doit pas sous-estimer.

(3) Les institutions de la République jouent de plus en plus leurs rôles

Malgré leur « jeunesse » et les problèmes habituels liés au manque de ressources humaines et matérielles, les institutions républicaines commencent à fonctionner de mieux en mieux. L'Assemblée Nationale affiche une volonté de faire un travail de plus en plus sérieux en matière de la législation ; le CESC donne son avis sur des questions qui lui concerne ; le judiciaire paraît capable – de temps en temps – de remettre en cause la qualité juridique des projets de loi (comme nous l'avons vu pour le projet de loi organique créant le Haut Conseil des Collectivités). Evidemment, l'exécutif continue à exercer, dans la pratique, beaucoup plus de pouvoir, mais s'efforce de jouer le jeu selon les règles. Bref, l'évolution politique du pays est globalement positive, même si lente.

(4) Une « société civile » qui se développe

La vie associative malienne commence à montrer ses forces – la grève récente des producteurs de coton étant de loin le symptôme le plus évident de cette évolution. Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, mais il est clair que la « société

civile » malienne est de plus en plus capable de s'engager dans le processus de formulation des politiques nationales.

4.2. Les interrogations

L'analyse du processus de formulation des politiques nationales soulève des nombreuses interrogations, dont certaines ont des implications pour le futur programme d'activités du réseau GDRN5.

(1) En « amont » et en « aval » dans le processus

Bien que le processus de formulation des politiques soit « cyclique », il est possible de distinguer son « amont » de son « aval ». L'amont se situe à partir de la définition de la problématique jusqu'à la soumission du projet de loi au niveau de l'Assemblée Nationale ; l'aval concerne les travaux de l'AN et la promulgation de la loi par le Président.

En fait, l'expérience démontre que la majeure partie de la conception législative ou politique se fait en amont du processus. Les projets de loi qui parviennent à l'Assemblée Nationale sont généralement assez « complets », ce qui laisse peu de marge de manoeuvre aux députés. La pertinence d'un projet de loi, par exemple, serait très difficile à contester au niveau de l'AN. A la fois, le texte étant un ensemble, le modifier pourrait être compliqué. S'il est vrai que l'AN peut exiger des amendements au texte, il est moins évident que l'AN puisse remettre en cause l'ensemble d'un projet de loi ou exiger une refonte importante.

Bref, l'essentiel du contenu de toute politique nationale en matière de la GRN paraît être élaboré bien avant que l'Assemblée Nationale puisse être impliquée.

(2) La consultation en amont : volonté ou procédures ?

En amont du processus de formulation des politiques GRN, comme nous l'avons vu, les départements ministériels peuvent être assez « ouverts » en impliquant d'autres dans la réflexion. Toutefois, cette ouverture est facultative – rien n'oblige le MDR ou le ministère chargé de l'environnement de consulter d'autres. Comme nous l'avons vu, la loi N° 95-003 (portant organisation de l'exploitation, du transport et du commerce de bois) a été formulée de façon beaucoup moins participative que la loi N° 95-004 (fixant les conditions de gestion des ressources forestières)¹⁴.

Les départements ministériels chargés de l'élaboration des projets de loi ne le font pas selon des procédures formelles. Les « éléments de participation » qui figurent dans les communications écrites envoyées au Conseil des Ministres, par exemple, ne sont pas spécifiées par des textes.

(3) L'absence du suivi-évaluation des politiques et des lois

Ni l'exécutif ni l'Assemblée Nationale ne semblent avoir le souci de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des politiques nationales et l'application des lois votées. Les textes forestiers, par exemple, n'ont pas été soumis à une auto-évaluation pour

¹⁴ dans la réalité, la loi N° 95-003 a été une conditionnalité de la Banque Mondiale.

savoir s'ils peuvent être appliqués ou s'ils atteignent les résultats escomptés. La DNCN, par exemple, n'assure qu'un suivi des permis d'exploitation délivrés et des transactions, ce qui ne peut pas démontrer l'efficacité ou non des textes forestiers. Au niveau des députés il est moins étonnant que le suivi-évaluation soit remarquable par son absence ; toutefois, l'AN a le devoir de se renseigner sur l'application et l'efficacité des lois votées.

Tandis que tout projet de développement comprend un élément de suivi-évaluation, les lois (qui sont en quelque sorte des « projets de société ») n'obéissent pas à la même logique. Mais sans suivre et évaluer les textes et leur application, comment peut-on savoir si elles parviennent à résoudre les problèmes pour lesquels les lois ont été formulées ? Au vrai dire, le dispositif des politiques de la GRN au Mali ne réagit qu'en fonction des crises, telle que celle de 1991.

Toutefois, notons qu'il y a un début de suivi-évaluation au niveau de la Direction Générale de la Réglementation et du Contrôle (DGRC) du MDR. La DGRC, sur sa propre initiative, effectue la relecture de certains textes ou l'élaboration des nouveaux¹⁵. Bien que la DGRC s'occupe des secteurs pastoraux et de la pêche, malheureusement elle n'est pas chargée de la réglementation des ressources forestières ou fauniques.

(4) Participation, représentation et consultation : des limites

Dans la formulation de la politique forestière et de la charte pastorale, les départements ministériels se sont efforcés de faire participer et de consulter des acteurs autres que les agents de l'Etat (usagers des ressources, ONG, ..), ainsi que les représentants des autres départements. En plus, la Commission Développement Rural et Environnement de l'AN écoute parfois les organisations paysannes lors de ses travaux. En général, c'est tout à fait louable. Cependant, il n'est pas évident que cette participation/consultation est de la qualité requise :

- la représentation du monde rural n'est pas toujours la meilleure. A Bamako, on a tendance de se contenter de l'implication de la Chambre d'Agriculture, institution qui n'est pas forcément la plus représentative du monde rural.
- certains observateurs, qui ont fortement apprécié les efforts du service forestier de faire impliquer les « populations » lors de la formulation des textes forestiers, néanmoins estiment que le service est mal-outillé pour assurer une véritable participation locale ;
- de manière générale, la consultation se fait dans la hâte – sans donner suffisamment du temps aux impliqués de lire attentivement les documents et sans laisser le temps aux représentants des différentes organisations et instances de consulter, à leur tour, leurs membres à la base ou d'autres. Ceux qui participent aux ateliers et forums n'ont pas le temps de s'informer

¹⁵ pour l'an 2000, la DGRC s'est engagée à faire la relecture des textes concernant le contrôle de qualité et le conditionnement des produits alimentaires (qui datent de l'époque coloniale) et d'élaborer des projets de textes régissant les engrais et le lait et les produits laitiers.

(ni des documents ni au niveau de la base) afin d'apporter une contribution informée.

Il y a également le problème de la participation/consultation des collectivités territoriales, devenues opérationnelles depuis 1999. Les textes régissant la GRN mettent de plus en plus un accent sur la « responsabilisation » des collectivités (de façon logique et pertinente). Toutefois, cette responsabilisation a été faite sans consulter les élus locaux. Pour les anciens textes ce n'a pas été possible pour la simple raison que les élections communales n'ont eu lieu qu'en 1999 ; mais la charte pastorale, dont plusieurs articles attribuent des responsabilités importantes en matière de la réglementation des ressources pastorales aux collectivités territoriales aurait du fait l'objet d'une consultation avec les élus.

(5) Législation et réglementation

Au cœur du système malien se situe la distinction entre le domaine législatif et le domaine réglementaire. Si le premier – malgré des insuffisances – assure un degré d'implication de la société civile et des populations (à travers le processus consultatif et les délibérations de l'Assemblée Nationale), il n'en est pas de même pour le dernier, ressort exclusif du Gouvernement. Dans la réalité, les décrets d'application des lois ne sont pas élaborés de façon transparente ou participative, leur formulation restant largement le monopole des technocrates et des juristes des départements ministériels.

C'est surtout dans le domaine réglementaire que les bailleurs démontrent un pouvoir important, précisément parce qu'il relève exclusivement de l'exécutif. Le décret N° 98-402/P-RM, par exemple, ainsi que celui qu'il remplace (N° 95-422/P-RM), fixant les taux des taxes d'exploitation forestière, s'inspire de la Stratégie de l'Energie Domestique, financée – entre autres – par la Banque Mondiale, qui a fait du décret une conditionnalité de son financement¹⁶.

A cet égard il y a également un paradoxe à noter. Les nouvelles lois forestières et pastorales sont conçues comme des « lois d'orientation », esquissant les grands principes qui régissent leurs domaines respectifs. Elles doivent donc être complétées par des décrets d'application et des réglementations locales (qui feront elles-mêmes les objets des décrets d'application). Les lois d'orientation donc risquent de faire l'objet d'une interprétation formulée exclusivement par l'exécutif !

(6) Les institutions représentatives de la République

L'Assemblée Nationale, le CESC et (bientôt) le Haut Conseil des Collectivités sont tous des institutions qui sont censées jouer un rôle important dans le processus de formulation et d'adoption des politiques nationales. L'AN est l'instance législative et les deux autres sont des instances consultatives ; tous les trois permettent, selon des principes démocratiques, au peuple de se représenter.

¹⁶ par ailleurs, notons que la Banque Mondiale n'a « exigé » que les dispositions concernant l'exploitation du bois-énergie ; les autres dispositions fiscales (telles que les taxes sur les feuilles de palmiers et le bois de service) ont été de l'initiative de la DNCN.

Pour le domaine de la GRN, cependant, ces institutions ne sont pas très bien dotées des compétences pour apprécier la pertinence ou le bien fondé des projets qui leur sont présentés par l'exécutif. C'est normal que ce soit le cas – leurs membres ne sont pas choisis pour leurs connaissances techniques en matière de la GRN. Mais pour donner leur avis (le cas du CESC et du HCC) ou pour légiférer (le cas de l'AN), les membres de ces institutions méritent d'être bien informés par d'autres (et non seulement les fonctionnaires des départements ministériels).

Malgré que l'Assemblée Nationale paraît de plus en plus disposée à correctement s'informer pour en suite réellement apprécier l'opportunité et la pertinence des projets de loi soumis par l'exécutif, il est évident que la majorité écrasante du parti au pouvoir est souvent tentée de ne pas trop « bousculer » le Gouvernement. Certains prétendent que l'AN demeure une « boîte d'enregistrement » des projets de loi de l'exécutif et que les élus (parce qu'ils appartiennent au même parti politique) ne contestent pas les projets présentés par le Gouvernement. Toutefois, il y a d'autres partis représentés dans l'AN et organisés en groupes parlementaires – les députés de ces partis sont certainement moins disposés à tout avaliser de la part du Gouvernement.

On a vu aussi que l'Assemblée Nationale ne fait que rarement des propositions de loi. Tant que l'AN demeure dépourvue des ressources financières (pour prendre en charge des conseillers techniques, des études, etc.), cette situation risque de rester inchangée aux court et moyen termes. On note également que les liens entre les députés et les populations ne sont pas très « politiques » : les populations, en général, et la société civile, en particulier, ne font pas recours aux députés concernant leurs problèmes, même si ces problèmes sont liés aux lois en vigueur. Sans être confrontés aux problèmes des populations, il est difficile pour les députés de faire des propositions de loi ou d'amendement des lois.

5. Options pour le Réseau GDRN5

En fonction des pratiques nationales en matière de la formulation des politiques de GRN et de leur analyse, le réseau GDRN5 a plusieurs options pour rendre plus efficace son programme de « lobbying ».

5.1. Opérer au sein du système actuel

Dans le système actuel de formulation des politiques nationales en matière de la GRN, il ressort que c'est surtout en amont de l'étape d'adoption des projets de loi que les orientations importantes sont définies. Pour donc mieux influencer ces politiques, le réseau doit s'efforcer d'opérer en « amont » de l'Assemblée Nationale, tout en continuant et renforçant ses actions d'information au niveau des députés.

(1) Elargir le champ d'intervention

En travaillant uniquement avec l'Assemblée Nationale, le réseau GDRN5 n'exploite pas toutes les possibilités pour influencer la définition des politiques nationales ou pour s'assurer d'une meilleure participation dans le processus de formulation des politiques GRN. Il est donc logique que le réseau cherche à élargir son champ d'intervention afin de toucher un maximum d'acteurs.

Parmi les institutions républicaines, le Conseil Economique, Social et Culturel (CESC) doit être ciblé par le réseau. On a vu que dans le cas de la Charte pastorale, le Gouvernement avait activement consulté le CESC et que son avis a été pris en compte. L'enjeu est d'aider le CESC à mieux assurer sa fonction consultative : le réseau doit ainsi essayer d'outiller le Conseil afin qu'il puisse apporter un avis beaucoup plus informé. A ce titre, le réseau pourrait :

- ❑ repérer les membres du CESC qui sont de la Région de Mopti afin de les impliquer – autant que possible – dans les travaux et les réflexions du réseau. Cette action permettra aux représentants régionaux au niveau du CESC d'être mieux informés de la GRN et donc d'apporter des contributions plus valables au moment des délibérations du Conseil ;
- ❑ contacter le Secrétariat Général du CESC afin de « construire » des relations entre le réseau et le Conseil ;
- ❑ organiser, à l'intention de la Commission Développement Rural du CESC, une séance d'animation et d'information sur la GRN.

Les mêmes activités pourraient être menées au niveau du Haut Conseil des Collectivités (HCC), une fois que cette institution républicaine est mise en place.

En attendant que le HCC soit opérationnel, le réseau GDRN5 pourrait utilement se mettre en contact avec l'Association des Municipalités au Mali afin d'inclure son démembrement régional dans les activités du réseau. Ce qui est important à cet égard est d'assurer que les élus locaux soient de plus en plus informés et consultés concernant la GRN.

Au niveau de l'exécutif, le réseau pourrait faire des efforts pour impliquer les conseillers techniques des départements ministériels dans ses travaux. On a vu que ces conseillers techniques jouent un rôle important dans le pilotage et la formulation des politiques nationales. Il serait donc utile de les inclure dans les réflexions menées par le réseau et ses membres concernant la GRN.

Il en est de même pour les représentants des partenaires au développement, qui pourraient aussi être impliqués dans les travaux du réseau.

Au niveau de l'Assemblée Nationale, le réseau pourrait élargir son champ d'intervention en impliquant – de façon formelle – l'ensemble des groupes parlementaires dans ses travaux. Si les députés du parti au pouvoir sont peut-être réticents à « contredire » les projets soumis par l'exécutif, ceux des partis de l'opposition le sont à un moindre degré. En ciblant tous les groupes parlementaires, donc, le réseau pourrait susciter plus de débats au sein de l'AN concernant la législation en matière de la GRN.

Pour élargir son champ d'intervention, le réseau aurait probablement besoin de tisser davantage des « alliances stratégiques » avec d'autres acteurs. A cet égard, le réseau a certainement intérêt à développer des synergies avec des intervenants tels que l'Intercoopération (qui intervient dans la Région de Sikasso) et la Coopération Française, actuellement engagée dans le processus de réflexion sur le foncier rural.

Finalement, afin de s'assurer qu'il se base sur des préoccupations réelles, le réseau doit renforcer l'implication des groupements des usagers dans ses travaux. En fin de compte, c'est en faveur de ces groupes que le réseau intervient auprès des autorités nationales.

(2) Alimenter le débat

L'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de formulation des politiques nationales en matière de la GRN ont besoin d'être mieux informés – ou, au moins, d'avoir accès à des sources diversifiées d'information. Pour ce faire, le réseau doit – dans un premier temps – élaborer sa propre stratégie de communication et d'information. Cette stratégie devrait prendre en compte le besoin de bien présenter des informations, dans une forme « lisible » ; à la fois, l'information devrait permettre à prioriser les enjeux et les actions. Il est évident que les acteurs ont souvent peu de temps disponible pour la lecture des documents – et, en conséquence, les informations provenant du réseau doivent être concises et hiérarchisées. La stratégie de communication devrait également préciser quels acteurs seront informés par le réseau et à quel moment. L'élaboration d'une telle stratégie pourrait être assurée par les membres du réseau, appuyés par des consultants.

Il est également important de réfléchir sur le besoin de faire mieux connaître le réseau GDRN5 au niveau national. Pour le moment, le réseau est bien connu au niveau de la Région seulement ; mais, pour influencer et alimenter les débats nationaux, il est probable que le réseau aurait besoin d'un « profil » national. Comment assurer un tel profil ? Toute stratégie de communication doit donc comprendre une composante destinée à faire connaître le réseau dans les forums nationaux.

La presse privée pourrait aussi être mieux « exploitée » afin d'alimenter les débats. A ce titre, le réseau pourrait mieux impliquer les journalistes dans ses travaux en les invitant aux divers ateliers et réunions, dans l'espoir que les informations seront ventilées dans les journaux par la suite.

Une dernière option : le réseau pourrait très utilement fournir à la Commission Développement Rural et Environnement de l'Assemblée Nationale une liste de personnes (ou institutions) ressources capables de l'informer des enjeux et des options en matière de la GRN. Actuellement, la CDR/E ne sait pas à qui faire appel pour s'informer de l'opportunité ou de la pertinence des projets de loi soumis à l'AN.

(3) Engager un dialogue avec les départements ministériels

Ce sont les départements ministériels qui assurent le pilotage du processus de formulation des politiques nationales. Il est donc tout à fait logique que le réseau assure un dialogue à leur niveau. Que faire à cet égard ? Dans un premier temps, le réseau pourrait se mettre en contact avec les Secrétaires Généraux des départements chargés de la GRN. Plus tard, et en fonction des relations ainsi établies, le réseau pourrait proposer des rencontres périodiques avec les différents départements, pendant lesquelles le réseau expliquerait l'évolution de ses activités et s'informerait des réflexions en cours au niveau gouvernemental. L'avantage au réseau de ce type de dialogue serait d'être mieux placé d'influencer « l'amont » processus.

5.2 Opérer afin de modifier le système actuel

Le processus de formulation des politiques nationales pourrait également fait l'objet du « lobbying » de la part du réseau.

(1) Encourager l'émergence de la pratique de l'évaluation de la loi

Dans la mesure où la Charte pastorale constitue une loi toute « neuve », elle est exceptionnelle ; dans la pratique, la plupart des projets de loi en matière de la GRN ont été et seront des reformulations. Mais comment est-ce qu'on décide de reformuler telle ou telle loi ? Pour le moment, il est peu évident que les lois en vigueur sont soumises au suivi-évaluation, ce qui rend invraisemblable leur remise en cause. Le réseau pourrait donc susciter une telle démarche.

Trois possibilités se présentent à cet égard : :

- ❑ le réseau pourrait commanditer des études spécifiques dont l'objectif serait d'évaluer l'application et l'efficacité des textes actuellement en vigueur¹⁷. La restitution de ces études fournirait l'occasion d'impliquer des acteurs nationaux dans la réflexion ; la ventilation des études permettrait à toucher un public plus important ;
- ❑ le réseau pourrait faciliter l'organisation des ateliers-débats entre les élus parlementaires et les représentants des structures locales de GRN. De tels

¹⁷ l'étude « Pratiques locales de gestion des ressources naturelles et lois afférentes » (Sanogho, N., Cissé, I., & Bocar, O.), commanditée par le réseau en 1999, constitue déjà un exemple de l'évaluation de la loi.

ateliers permettront à ceux qui « subissent » les conséquences des lois de « confronter » ceux qui ont voté les lois. Inévitablement, les élus feront l'évaluation des textes et leur efficacité ;

- à travers ses relations avec les institutions républicaines et les départements ministériels, le réseau pourrait également soulever la problématique du suivi-évaluation des politiques actuelles.

(2) Susciter le débat concernant les domaines législatifs et réglementaires

Dans le système actuel au Mali, la distinction entre le domaine législatif et le domaine réglementaire ne facilite pas le contrôle de la réglementation de la part des parlementaires. Cette problématique est d'autant plus importante parce que dans le domaine de la GRN, les textes législatifs sont de plus en plus des « lois d'orientation », nécessitant de nombreux décrets d'application avant d'être mis en œuvre. Pourtant, ce n'est pas unimaginable que les décrets d'application des lois soient soumis à un degré de contrôle par la législature ou que les textes d'application soient élaborés de manière plus « ouverte »¹⁸.

Toutefois, la problématique est complexe ; le réseau pourrait donc commanditer une étude sur les ambiguïtés entre les lois et les décrets. Les résultats de cette étude devraient être discutés en atelier et mis à la disposition des différents acteurs.

(3) Susciter le débat concernant les procédures de formulation des politiques nationales

Comme nous l'avons vu, les procédures de formulation des politiques nationales ne sont pas « formalisées » : aucun texte, par exemple, ne spécifie qui doivent être consulté (et comment on doit les consulter) pendant l'élaboration des projets de loi. Le degré auquel le processus est participatif dépend seulement de la volonté de l'exécutif. Toutefois, il est possible que cette participation/consultation soit institutionnalisée – l'Assemblée Nationale, par exemple, pourrait instaurer des procédures formelles qui rendent obligatoire la consultation de certains acteurs.

A cet égard, il est recommandé que le réseau mène une réflexion pour décider si une telle option s'avère réaliste ou faisable.

¹⁸ dans d'autres pays de la sous-région (notamment le Bénin), les projets de loi soumis à l'Assemblée Nationale sont accompagnés par leurs principaux décrets d'application, ce qui permet aux députés de mieux apprécier les lois qu'ils votent (communication personnelle, M. Idi Boré).

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de référence de l'étude

"Etude sur les mécanismes de prises de décision en matière de GRN

Préparés : Aly Bacha Konaté
Coordinateur Réseau GDRN5

Introduction

Luxe, complaisance ou réalité pour répondre à un réel besoin de développement ? Dans tous les cas, au Mali, les décisions politiques de GRN ont plutôt servi les élites du pouvoir au détriment de la grande majorité de la population pour laquelle, l'accès à la compréhension des textes législatifs relève du mythe.

En effet, L'Etat colonial, et aujourd'hui l'Etat malien ont apporté des politiques nouvelles dont les finalités vont rester étrangères aux populations. Du colon au législateur malien, dans la définition des politiques, le dénominateur commun est d'affirmer la prééminence des droits de l'Etat sur toutes les ressources et enlever toute valeur aux droits traditionnels. Mais ces politiques qui confirment la prééminence de l'Etat n'ont pas rencontré le succès escompté ou plusieurs griefs ont été formulés à leur endroit, à savoir : - la mainmise de l'Etat sur les ressources réaffirmée ; - la non prise en compte conséquente des diversités et spécificités locales ; - le manque de cohérence entre les textes de gestion des ressources naturelles et entre les textes et les pratiques locales ; - la non-participation des populations à la prise de décision.

A l'occasion de la Conférence Nationale (Août 91) et des Etats généraux du monde rural (Octobre 91), la société civile a montré à suffisance son aspiration de s'approprier de ses propres ressources. Depuis donc l'Etat s'est engagé dans une série de réformes politiques soutenues par une inflation des textes législatifs et réglementaires¹⁹ visant entre autres : - à décentraliser ses pouvoirs et ses compétences ; - à faire participer et à responsabiliser les populations dans les prises de décision. Mais dans les faits et au moment de la mise en oeuvre des discours politiques, on relève une grande disproportion de pouvoir entre l'Etat Central et la Société Civile.

Au total, la politique législative n'a pas été un succès dans la mise en oeuvre d'une gestion efficiente des ressources naturelles. L'inappropriation des textes par volontarisme ou irréalisme et l'inadaptation des institutions modernes chargées de leur mise en oeuvre ont conduit à un échec et à la résistance des valeurs traditionnelles enracinées pendant plusieurs siècles.

Ainsi, il y a lieu de s'interroger si la volonté et les ambitions réformatrices l'Etat sont réellement évidentes au regard des incohérences et des contradictions entre les décisions prises par l'Etat et les véritables aspirations des populations ? Les discours politiques et les décisions qui en découlent ne relèvent-elles pas de la diversion ? De façon générale, la formulation des politiques est-elle ponctuelle et/ou régulière ? Quels sont les facteurs et les événements qui motivent et/ou déterminent leur élaboration ? Comment faire participer la population et la société civile au processus de prise de décision ? Comment les préparer à la maîtrise des outils de prise de décision ?

Autant de questions méritant des réponses appropriées afin d'aider les ONG à renforcer leurs capacités d'influence.

¹⁹ De 1995 à 1998, au Mali on a assisté à la promulgation de plus de 25 textes législatifs et réglementaires (lois, décrets et arrêtés) sur la gestion des ressources naturelles.

But et Objectif

Cette étude s'inscrit en droite ligne de l'objectif du Réseau visant à influencer les politiques en matière de gestion des ressources naturelles et de décentralisation. Ainsi, son but est de mieux faire connaître aux ONG, les mécanismes de prise de décision en matière de GRN en vue du renforcement de leurs capacités de lobbying.

Les objectifs assignés à cette étude sont :

- Aperçu historique sur les politiques de GRN
- identifier et décrire les différents mécanismes (processus) et les facteurs de prise de décision par les institutions nationales ;
- analyser les forces et faiblesses des mécanismes identifiés ;
- analyser la conformité et/ou le degré de prise en compte des pratiques locales dans la formulation des politiques de gestion de GRN et la décentralisation ;
- proposer aux membres du Réseau et leurs partenaires (les organisations de base, ONG, Associations) des stratégies : besoins de formation et/ou de renforcement de capacités pour mieux influencer les politiques d'influence des politiques en matière de GRN

La dernière étape du processus d'étude pourra être suivie d'un atelier de restitution et de réflexion en vue d'asseoir des stratégies d'influence des politiques

Résultats attendus

- un rapport d'étude faisant état des points évoqués dans les objectifs est élaboré
- un atelier de restitution et de réflexion sur le rapport d'étude est tenu en vue de l'élaboration d'une stratégie d'influence et de lobbying ;
- un rapport de l'atelier de restitution et de réflexion l'étude est élaboré et mis à la disposition de tous les participants.
- etc

Annexe 2 : Personnes présentes à l'atelier de restitution de la mission

(Sevaré le 12/12/00)

M. Daouda TRAORE	Coordinateur Projet GDRN, AFAR
M. Adama DOUCOURE	Animateur GAE/WALIA
M. Soumana THIENTA	Chef du Volet Institutionnel, SOS-Sahel GB International
M. Bara KASSAMBARA	Coordinateur adjoint ASFI Mali/Winrock Mali
M. Keffing SISSOKO	Représentant Régional, SC F (UK)
M. Salif TRAORE	Secrétaire OGES/Mopti
M. Younoussa DIARRA	SABA/Sevaré
M. Abdrahmane GOITA	RESA/Mopti
M. Modibo GOITA	Coordinateur GAT/Douentza
M. Yacouba DEME	Représentant NEF, Douentza
M. Antiamba TEMBELY	HDS, Bandiagara
M. Oumar Samba CAMARA	Coordinateur PAGTV-SG, Bankass
M. Amadou BOCOUM	Chef de Projet, CARE-Koro
M. Hassane TIMBO	CARE-Koro
M. Aly Bacha KONATE	Réseau GDRN5, Sevaré
M. Ibrahim CISSE	Conseiller Chambre Régionale de l'Agriculture, Mopti
M. Amadou CISSE	Eveil, Sevaré
M. Mamadou BANGALY	Coordinateur Impact-Sahel, Sevaré
M. Ced HESSE	Chercheur IIED, Edinburgh
M. Mike WINTER	Consultant