

Fonctionnement et organisation du cadre institutionnel du changement climatique au Mali

Working Paper No. 166

CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS)

Kadari Traoré
Edmond Totin
Bougouna Sogoba
Pierre Sibiry Traoré
Robert Zougmoré



RESEARCH PROGRAM ON
Climate Change,
Agriculture and
Food Security



Working Paper

Fonctionnement et organisation du cadre institutionnel du changement climatique au Mali

Working Paper No. 166

CGIAR Research Program on Climate Change,
Agriculture and Food Security (CCAFS)

Kadari Traoré
Edmond Totin
Bougouna Sogoba
Pierre Sibiry Traoré
Robert Zougmoré

Correct citation:

Traoré K, Totin E, Sogoba B, Traoré PS, Zougmore R. 2016. Fonctionnement et organisation du cadre institutionnel du changement climatique au Mali. CCAFS Working Paper no. 166. Copenhagen, Denmark: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). Available online at: www.ccafs.cgiar.org

Titles in this Working Paper series aim to disseminate interim climate change, agriculture and food security research and practices and stimulate feedback from the scientific community.

This document is published by the CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS), which is a strategic partnership of the CGIAR and the Earth System Science Partnership (ESSP). CCAFS is supported by the CGIAR Fund, the Danish International Development Agency (DANIDA), the Government of Australia (ACIAR), Irish Aid, Environment Canada, Ministry of Foreign Affairs for the Netherlands, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Instituto de Investigação Científica Tropical (IICT), UK Aid, and the European Union (EU). The Program is carried out with technical support from the International Fund for Agricultural Development (IFAD).

Contact:

CCAFS Coordinating Unit - Faculty of Science, Department of Plant and Environmental Sciences, University of Copenhagen, Rolighedsvej 21, DK-1958 Frederiksberg C, Denmark. Tel: +45 35331046; Email: ccaafs@cgiar.org

Creative Commons License



This Working Paper is licensed under a Creative Commons Attribution – Non Commercial–No Derivs 3.0 Unported License.

Articles appearing in this publication may be freely quoted and reproduced provided the source is acknowledged. No use of this publication may be made for resale or other commercial purposes.

© 2016 CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). CCAFS Working Paper no. 166

DISCLAIMER:

This Working Paper has been prepared as an output for the Policies and Institutions for Climate Resilient Food Systems and the West Africa Regional Program under the CCAFS program and has not been peer reviewed. Any opinions stated herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the policies or opinions of CCAFS, donor agencies, or partners.

All images remain the sole property of their source and may not be used for any purpose without written permission of the source.

Résumé

Le Projet Flagship4 du CCAFS mis en œuvre au Mali, depuis 2014 considère qu'une large adoption des pratiques respectueuses du climat peut contribuer à améliorer le revenu des producteurs et réduire les risques de pertes de récoltes. Mais l'adoption des options proposées ne serait possible que si un dispositif institutionnel performant est mis en place pour soutenir la diffusion des technologies adaptées. La présente étude est initiée pour faire le diagnostic du contexte institutionnel actuel au niveau du pays et de proposer des options concrètes de renforcement des capacités des acteurs intervenant dans le secteur pour permettre une intégration effective des effets du changement climatique dans les plans et politiques nationaux de développement. L'étude a identifié certaines contraintes majeures notamment la dépendance de l'Etat malien aux appuis extérieurs qui limitent la mise en œuvre effective des politiques de changement climatique. Aussi, la déconnexion entre les niveaux de mise en œuvre national et local dans la gestion des aspects de gouvernance locale ; des politiques publiques sans suivi-évaluation du fait du manque de ressources financières et humaines limitent la mise en œuvre des politiques.

Mots clés

Changement climatique; institutions ; politiques; Mali

Sommaire

Introduction.....	7
Contexte et objectifs	7
Méthodologie	8
Première partie : Un cadre politique ambitieux mais tributaire de l'appui extérieur.....	9
De l'existence des politiques publiques de gestion des changements climatiques au Mali	9
Des réformes institutionnelles suscitées par un contexte international en mutation	10
De nombreuses réformes législatives et réglementaires en vue de s'adapter au contexte international.....	10
Les textes internationaux relatifs aux déchets et substances dangereuses	12
Les textes internationaux relatifs à la désertification et la protection des écosystèmes.....	13
Les textes relatifs à la protection de l'air	14
Les conventions, accords et traités internationaux signés mais non encore ratifiés par le Mali	14
Les agences et services spécialisés	17
Deuxième partie : Les processus « top down » pour l'élaboration des documents de politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques : les leçons d'une démarche	27
Le défi de la participation au processus d'élaboration des documents de politiques publiques de la part des acteurs locaux : Bamako réfléchit pour le reste du pays !.	28
Un déficit d'information et de connaissance pour la grande majorité des acteurs ..	32
La problématique de la mise en concert des actions en cours	35
Une nécessaire coordination des actions sectorielles.....	35
Troisième partie : Des politiques publiques non décentralisées	37
Les changements climatiques : un débat d'experts ou d'initiés ?.....	37
Un atterrissage difficile des politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques	39
Quatrième partie : Synthèse des contraintes, opportunités et propositions d'amélioration	43
Des contraintes majeures qui éprouvent l'opérationnalisation du cadre institutionnel	43
Opportunités du contexte politique.....	45
Conclusion/recommandations.....	46
Quelques recommandations pour améliorer l'efficacité du cadre institutionnel	46

Acronymes

AEDD	Agence de l'Environnement et du Développement Durable
AOPP	Association des Organisations Professionnelles Paysannes
APCAM	Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CNOP	Coordination Nationale des Organisations Paysannes
CPS	Cellule de Planification et de la Statistique
CSA	Commissariat National à la Sécurité Alimentaire
CSLP	Cadre de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté
CTCPSA	Comité Technique de Coordination des Politiques de Sécurité Alimentaire
DNAMR	Direction Nationale d'Appui au Monde Rural
DNEF	Direction Nationale des Eaux et Forêts
DNGR	Direction Nationale du Génie Rural
EES	Evaluations Environnementales Stratégiques
FSA	Fonds de Sécurité Alimentaire
HCCT	Haut Conseil des collectivités territoriales
IEC	Information, Education, Communication
IER	Institut d'Economie Rurale
LOA	Loi d'Orientation Agricole
ODHD	Observatoire du Développement Humain Durable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation de Producteurs
OSC	Organisations de la société civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PASAOP	Programme d'Appui aux Services et aux Organisations Paysannes
PCDA	Programme Compétitivité et Diversification Agricole
PDA	Politique de Développement Agricole
PNCC	Politique Nationale Changement Climatique

PNIR	Programme National des Infrastructures Rurales
PNSA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SNCC	Stratégie Nationale Changement Climatique

Introduction

Contexte et objectifs

Dans le contexte malien, l'agriculture est fortement tributaire des aléas du climat. Ainsi, le Projet Flagship4 du CCAFS part du postulat que l'adoption de pratiques respectueuses du climat peut être améliorée si un dispositif institutionnel performant est en place. Ce dispositif institutionnel est sensé créer les conditions pour soutenir la mise en œuvre rationnelle de technologies adaptées. Il a été relevé que ces dernières années particulièrement, divers et importants programmes ont été mis en place en vue de proposer une masse critique d'informations pour nourrir et susciter les choix politiques éclairés pour surmonter les défis posés par le changement et la variabilité climatiques et permettre l'atteinte de la sécurité alimentaire et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

Si ces expériences ont montré leur pertinence dans le renforcement des capacités d'adaptation au changement climatique des communautés et de leurs partenaires par la promotion de l'agriculture intelligente face au climat, le constat a été fait que des efforts doivent être également orientés du côté des plans et politiques pour s'assurer que tous les maillons de la chaîne qui contribuent à la sécurité alimentaire durable sont pris en compte¹.

Afin de permettre une meilleure adaptation de l'agriculture aux changements climatiques pour garantir la sécurité alimentaire, il convient de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques efficaces à l'intention des producteurs ruraux. Dans le cadre de la mise en œuvre des projets CCAFS/Flagship4 2014 au Mali, la présente étude est initiée pour faire le diagnostic du contexte institutionnel actuel au niveau du pays et de proposer des options concrètes de renforcement des capacités des acteurs intervenant dans le secteur pour permettre une intégration effective des effets du changement climatique dans les Plans et politiques nationaux de développement.

Comme objectifs spécifiques, l'étude vise à :

- Analyser le cadre institutionnel au niveau national et local par rapport à la gestion de la problématique du changement climatique et l'adaptation au

¹ Cf. termes de référence relatifs à l'étude sur l'analyse du contexte institutionnel de gestion du changement climatique, p.1.

changement climatique au Mali afin de permettre une meilleure compréhension du contexte actuel et identifier les forces et faiblesses ;

- Relever les éléments novateurs ou de blocage pour la prise en compte effective de la problématique du changement climatique dans les plans et politiques de développement agricole et de sécurité alimentaire ;
- Proposer des options/mécanismes et les articulations possibles qui peuvent permettre une meilleure prise en compte du changement climatique dans les plans et politiques de développement au niveau national et local.

Méthodologie

Au plan méthodologique, le travail de recherche s'est déroulé en plusieurs étapes :

- Un atelier méthodologique de deux jours a permis de discuter et valider et harmoniser la démarche de travail et les outils de collecte de données entre les différents pays afin de faciliter les comparaisons des différents contextes.
- La réalisation d'une revue documentaire permettant de mieux appréhender la problématique d'ensemble, compiler les documents et textes à analyser et d'affiner la stratégie d'analyse.
- Une phase de terrain qui s'est déroulée en deux étapes : la première à Bamako au cours de laquelle nous avons rencontrés les acteurs et institutions au niveau national ; la deuxième dans les régions et cercles. Cette étape nous a conduits à Bougouni, Sikasso, Koutiala et Ségou. Nous y avons rencontré et interviewé les responsables des services techniques (agriculture, élevage, eaux et forêts, assainissement et contrôle des pollutions et nuisances, statistique et planification du développement), les élus des collectivités locales, les responsables des organisations de producteurs, les ONG intervenant dans le domaine de l'agriculture et la sécurité alimentaire... Cette étape s'est déroulée en 10 jours au niveau des régions et cercles et s'est beaucoup plus étendu pour le cas de Bamako, compte tenu des problèmes de disponibilité des interlocuteurs ciblés.

Limites des résultats provisoires

Les premiers résultats ainsi obtenus font l'objet du présent rapport qui se structure en trois principales parties. La première partie traite du cadre politique et institutionnel quant à ses ambitions de gérer les adaptations aux changements climatiques, la deuxième partie pose un regard critique sur l'articulation des institutions ainsi créées, et la troisième partie traite des options actuelles des politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques.

Comme limites de ce travail, il faut préciser que le rapport ainsi présenté reste provisoire car nous n'avons pu présenter les résultats aux appréciations de la plateforme de dialogue multi acteurs au niveau national. Ainsi, cette étape nous aurait permis de recueillir les observations, critiques et suggestion formulées afin de mieux affiner les analyses. L'atelier de restitution qui est prévu au niveau national permettra de finaliser le rapport et de l'améliorer.

Première partie : Un cadre politique ambitieux mais tributaire de l'appui extérieur

L'analyse du cadre institutionnel des politiques d'adaptation aux changements climatiques met en lumière l'existence de plusieurs instruments au plan législatif et réglementaires, mais dont la mise en œuvre a du mal à connaître une réelle effectivité. En effet, les raisons de ce déficit d'opérationnalisation du cadre institutionnel trouvent leur siège dans différents facteurs au titre desquels on peut citer la dépendance des fonds extérieurs, phénomène qui d'ailleurs, est une réalité dans tous les domaines de la gouvernance au Mali. Par ailleurs, le processus d'élaboration de ces différentes politiques ayant été véritablement piloté par le niveau central, les autres segments (régional et local) de la mise en œuvre ont de la peine à suivre le rythme épousé par Bamako.

De l'existence des politiques publiques de gestion des changements climatiques au Mali

Le contexte malien de la gestion des changements climatiques en vue d'une sécurité alimentaire est marqué par l'existence de structures de gestion relevant de différents services sectoriels, des collectivités territoriales et des communautés dont les actions sont appuyées par de nombreux projets et partenaires techniques et financiers depuis les années 1980. Aussi, pour mieux comprendre ce cadre institutionnel, il convient d'abord de présenter les différents acteurs intervenant dans ce domaine pour ensuite aborder les divers textes qui régissent leur gestion. Toutefois, nous n'allons pas focaliser l'analyse sur les acteurs car cela se retrouve de façon transversale tout au long du processus de réflexion abordant des questions institutionnelles.

Des réformes institutionnelles suscitées par un contexte international en mutation

Tout d'abord, il convient de préciser que depuis le changement politique intervenu en 1991, le Mali s'est engagé dans un processus de démocratisation et de décentralisation qui ont suscité de nombreuses réformes institutionnelles². Dans la foulée, de nombreux secteurs de développement connaîtront les effets de cette option politique. C'est ainsi que l'article 15 de la Constitution de février 1992 dispose que « *Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat* ».

Au plan environnemental, le Mali procéda en 1994, à la signature de la convention sur les changements climatiques dans la continuité du sommet de la terre à Rio qui, en 1992, a permis au monde de poser la problématique de changements climatiques. Par la suite, le Mali a ratifié la majorité des Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME), notamment la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, le Protocole de Kyoto, la Convention de lutte contre la Désertification, la Convention sur la Biodiversité, etc. Dans la mise en œuvre de ces AME, des actions importantes ont été menées, notamment l'élaboration et l'adoption d'une multitude de textes législatifs et réglementaires pour gérer les questions environnementales qui ont un rapport étroit avec les changements climatiques.

De nombreuses réformes législatives et règlementaires en vue de s'adapter au contexte international

Au plan environnemental, l'Etat malien a adopté un certain nombre de dispositions internationales au titre desquelles on peut retenir :

Les textes internationaux relatifs à la biodiversité

La convention sur la diversité biologique

Adoptée à Rio de Janeiro (Brésil), le 13 juin 1992, elle est entrée en vigueur le 29 septembre 1994 et signée par le Mali, le 22 Septembre 1993, elle fut ratifiée le 29 Septembre 1995. La convention a pour objectifs :

²Nous faisons référence au terme «institutionnel» ici par rapport au sens classique d'ensemble de règles et d'organismes établis dans un but d'intérêt collectif.

- La conservation de la diversité biologique ;
- L'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.

Le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique

Adoptée à Montréal (Canada) en janvier 2000, elle est entrée en vigueur le 11 septembre 2003 et ratifiée par le Mali, le 04 juin 2002. Ses objectifs consistent à :

- Contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières.

La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

Adoptée à Washington (USA), le 03 mars 1973, elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 1975. Sa signature par le Mali intervient le 18 juillet 1994 et sa ratification le 16 octobre 1994. Elle définit les conditions spécifiques régissant le commerce international des espèces de faune et de flore en question.

La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

Adoptée à Bonn (Allemagne), le 23 juin 1979, elle entre en vigueur, le 1^{er} novembre 1983. Elle fut signée par le Mali, le 28 juillet 1987 et ratifiée le 1^{er} octobre 1987. Cette convention détermine le domaine des espèces en question et fixe les principes fondamentaux de conservation.

La convention internationale pour la protection des végétaux

Elle est adoptée à Rome, le 06 décembre 1951 et entrée en vigueur, le 03 avril 1952. Elle fut signée et ratifiée par le Mali, le 31 août 1987. Elle fait obligation aux Etats parties à prendre des mesures législatives, techniques et réglementaires visant à assurer une meilleure protection des végétaux.

La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

Adoptée à Alger, le 15 septembre 1968, elle entre en vigueur le 16 juin 1969. Sa signature par le Mali a eu lieu le 15 septembre 1968 et est ratifiée le 20 juin 1974. Elle a pour objectifs :

- Améliorer la protection de l'environnement ;
- Promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles ;
- Harmoniser et coordonner les politiques dans ces domaines en vue de mettre en place des politiques et des programmes de développement qui soient écologiquement rationnels, économiquement sains et socialement acceptables.

Les textes internationaux relatifs aux déchets et substances dangereuses

La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination

Adoptée à Bâle, le 22 mars 1989, elle entre en vigueur le 05 mai 1992. La signature et ratification intervient au Mali le 15 septembre 2000. Elle définit le domaine des déchets qui font l'objet de mouvements transfrontières et considérés comme « déchets dangereux » et détermine les obligations des Etats parties en vue du respect des règles prescrites.

La convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international

Adoptée à Rotterdam (Hollande), le 19 septembre 1998, elle entre en vigueur le 24 février 2002. Sa ratification intervient au Mali, le 13 novembre 2002. Elle a pour objectifs d'encourager le partage des responsabilités et de la coopération entre parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre les dommages éventuels et afin de contribuer à l'utilisation écologique rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décisions applicable à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux parties.

La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

Adoptée à Stockholm, le 22 mai 2001, elle entre en vigueur le 17 mai 2004. Elle fut signée par le Mali le 23 mai 2001 et ratifiée le 24 avril 2003. Elle vise à protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants.

La convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leur mouvement transfrontière en Afrique

Adoptée à Bamako, le 31 janvier 1991, elle entre en vigueur le 20 mars 1996. Elle est signée par le Mali le 31 janvier 1991 et ratifiée le 21 février 1996. Elle définit le domaine des déchets dit « dangereux » et fixe les obligations générales des Etats parties en vue du respect des termes de la convention.

Les textes internationaux relatifs à la désertification et la protection des écosystèmes

La convention des nations unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique

Adoptée à Paris (France), le 14 octobre 1994, elle entre en vigueur le 26 décembre 1996. Elle fut signée par le Mali le 15 octobre 1995 et ratifiée le 31 octobre 1995. Elle a pour objectifs de:

- Lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyées par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat, dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme action 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées.

La convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau

Adoptée à Ramsar (Iran), le 2 février 1971, elle entre en vigueur le 21 décembre 1975. Elle est signée par le Mali le 25 mai 1987 et ratifiée le 25 septembre 1987. Elle définit le champ d'application des zones dites humides ainsi que des oiseaux d'eau tout en spécifiant les obligations des parties contractantes en vue du respect des normes prescrites.

Les textes relatifs à la protection de l'air

Convention cadre des nations unies sur les changements climatiques

Adoptée à New York (USA), le 9 mai 1992, elle entre en vigueur le 21 mars 1994. Elle est signée par le Mali le 22 septembre 1992 et ratifiée le 28 décembre 1994. L'objectif principal de la convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

Le protocole de Kyoto à la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques

Adopté à Kyoto (Japon), le 11 décembre 1997, elle entre en vigueur le 16 février 2005. Signé par le Mali le 27 janvier 1999, elle fut ratifiée le 28 mars 2002. Il définit le cadre général de respect des engagements des Etats parties en vue du respect des normes relatives aux changements climatiques.

La convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone

Adoptée à Vienne, le 22 mars 1985, elle entre en vigueur le 22 septembre 1988. Elle fut signée et ratifiée par le Mali, le 28 octobre 1994. Cette convention définit les obligations générales des Etats parties pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultants ou susceptibles de résulter des activités humaines qui modifient ou susceptibles de modifier la couche d'ozone.

Les conventions, accords et traités internationaux signés mais non encore ratifiés par le Mali

Convention sur le criquet migrateur africain

Adoptée à Kano (Nigéria), le 23 mai 1962, elle est entrée en vigueur le 13 avril 1963 et signée par le Mali, le 13 avril 1963. Cette convention institue « l'organisation internationale contre le criquet migrateur africain » ainsi que ses missions et ses organes de fonctionnement.

A tout ce dispositif, il faut ajouter la préparation en cours d'une législation nationale sur les Evaluations Environnementales Stratégiques (EES).

Dans la politique nationale de changement climatique, il est affirmé que « Le Mali, pour montrer son engagement à combattre les changements climatiques a posé un certain nombre de jalons qui sont³ :

³Politique Nationale sur les Changements Climatiques et Plans d'Action 2014 – 2018, MEEA, avril 2014, p. 12 et suiv.

- *la signature de la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques le 22 septembre 1992 et sa ratification le 28 décembre 1994 ;*
- *la signature du Protocole de Kyoto le 27 janvier 1999 et sa ratification le 28 mars 2002 ;*
- *l'élaboration de la communication nationale initiale en 2000 ;*
- *la désignation d'un point focal des changements climatiques en 1992 ;*
- *la mise en place d'une Autorité Nationale Désignée (AND) du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) en 2003 ;*
- *l'élaboration du Programme d'Action National d'Adaptation (PANA) aux effets néfastes des changements climatiques en 2007 ;*
- *l'élaboration de la deuxième communication nationale ;*
- *l'élaboration en cours de la 3^{ème} communication nationale ».*

Dans la politique nationale Changements Climatiques il est précisé aussi que son élaboration a été essentiellement dictée par les constats majeurs ci-après :

- les changements climatiques constituent de nouveaux défis qui risquent de mettre en péril les résultats de plusieurs décennies d'efforts de lutte contre la pauvreté pour le développement dans les différents secteurs socio-économiques du pays ;
- le Mali a souscrit à la réalisation de l'objectif ultime de la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques qui, en référence à son article 2, est de *"stabiliser conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de Gaz à Effet de Serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable"* ;
- le besoin d'avoir un cadre de référence et de coordination pour une intervention structurée et plus efficace de la multiplicité des acteurs institutionnels publics, privés et de la société civile dans les différents domaines des changements climatiques au Mali.

Ainsi, il est réaffirmé que la Politique Nationale de lutte contre les Changements Climatiques du Mali donne les fondements pour un cadre unique de référence pour la

coordination et la mise en synergie des différentes interventions en matière de changements climatiques ainsi que l'intégration des changements climatiques dans les différentes politiques sectorielles du pays. La PNCC s'insère dans les cadres de références, politiques et processus de planification du développement socio-économique du Mali. Il s'agit, entre autres :

- de l'Etude Nationale Prospective 2025 (ENP 2025) ;
- des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012-2017) ;
- de la Politique Nationale de Décentralisation (PND) ;
- de la Politique Nationale de Protection de l'Environnement (PNPE) ;
- de la Politique d'Aménagement du Territoire ;
- de la Politique Énergétique Nationale (PEN) ;
- de la Politique Nationale de Développement de la Pêche et de l'Aquaculture (PNDPA) ;
- de la Politique de Développement Agricole (PDA) ;
- de la Politique Nationale de l'Eau (PNE) ;
- de la Politique de Développement de l'Élevage ;
- des Stratégies de Développement du Secteur Développement Rural ;
- de la Stratégie de Développement des Énergies Renouvelables ;
- du Programme d'Action Nationale d'Adaptation (PANA) ;
- de la Loi d'Orientation Agricole ;
- du Code Minier ;
- de la Charte Pastorale.

En termes d'effets induits, il ressort des documents officiels que la PNCC permettra :

- de préciser les liens entre la Politique Nationale de lutte contre les Changements Climatiques et les Cadres d'Orientations stratégiques retenus par le Gouvernement pour les différents secteurs socioéconomiques et culturels du pays;
- de faciliter une meilleure prise en compte des défis climatiques dans les orientations politiques, plans, programmes et stratégies sectorielles futurs ou déjà adoptés pour le développement socio-économique et culturel du pays ;
- de promouvoir les activités de recherche et de renforcement des capacités pour mieux outiller le pays à faire face aux changements climatiques;

- de favoriser la synergie d'action entre les activités des principaux intervenants dans les domaines des changements climatiques au Mali;
- d'orienter efficacement les interventions des acteurs publics, parapublics, privés et de la société civile pour le développement rapide, équilibré et durable du pays dans un contexte de changements climatiques;
- d'améliorer la coordination et la mobilisation du financement pour faire face aux défis climatiques ;
- de définir les bases de la politique du Mali au niveau de la coopération internationale et sous régionale en matière de changements climatiques et de sa participation à la CCNUCC.

Une «surproduction » institutionnelle marquée par des faiblesses structurelles et fonctionnelles

En observant les structures, et espaces mis en place pour la gestion des changements climatiques au Mali, on s'aperçoit que des efforts ont été consentis pour que le dispositif institutionnel soit suffisamment étoffé. Toutefois, les organes et espaces créés ne sont pas tout à fait fonctionnels compte tenu de plusieurs facteurs (problèmes de coordination et de synergie dans les actions sectorielles, faiblesse institutionnelle et de moyens...).

Un modèle institutionnel complexe

Il ne s'agit pas ici de procéder à un listing exhaustif des instances et organes, nous en analyserons quelques-unes les plus dédiées à la gestion de l'adaptation aux changements climatiques tout en focalisant sur les aspects opérationnels.

Au plan institutionnel, on a assisté à la mise en place d'une multitude d'organes et de structures publiques dans le cadre de la gestion des changements climatiques en 2010 et 2011. Au plan institutionnel, on a assisté à la mise en place d'une multitude d'organes et de structures publiques dans le cadre de la gestion des changements climatiques en 2010 et 2011.

Les agences et services spécialisés

En plus de l'AEDD, un certain nombre de services spécialisés ont été créés et contribuent à la gestion de l'adaptation de l'agriculture et la sécurité alimentaire aux changements climatiques. Au titre de ces services, nous retiendront particulièrement le commissariat à la sécurité alimentaire et l'Agence Nationale de la météorologie.

L'agence nationale de l'environnement et Développement Durable (AEDD) : quelle articulation avec les autres secteurs

Créée par la Loi N° 10 – 027 du 12 juillet 2010, l'AEDD « a pour mission d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la politique nationale de protection de l'environnement et de veiller à l'intégration de la dimension environnementale dans toutes les politiques »⁴.

A cet effet, elle est chargée de :

- Renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la gestion de l'environnement, la lutte contre la désertification, les changements climatiques et le développement durable à travers l'élaboration des modules, des supports d'information et de communication, les sessions de formation, d'information et de sensibilisation ;
- Suivre les mécanismes financiers et la mobilisation des financements concernant la protection les mécanismes financiers et la mobilisation des financements concernant la protection de l'environnement, la lutte contre la désertification, les changements climatiques et le développement durable ;
- Coordonner et suivre la mise en œuvre des conventions, accords et traités internationaux ratifiés par le Mali en matière d'environnement, de lutte contre la désertification, les changements climatiques et le développement durable ;
- Prendre en compte la dimension environnementale dans la conception des programmes et projets de développement et des schémas d'aménagement du territoire par l'élaboration des guides de cohérence des actions environnementales, l'appui conseil aux collectivités territoriales ;
- Elaborer le rapport national de l'état de l'environnement ;
- Collecter les données et produits des statistiques sur l'environnement et le développement durable ;
- Diffuser les résultats de la recherche sur la biotechnologie relative à la sauvegarde de l'environnement, la lutte contre la désertification ainsi qu'au changement climatique et au développement durable ;
- Participer à la mise en œuvre des programmes du Plan d'Action Environnementale.

⁴ Loi N° 10 – 027 du 12 juillet 2010 portant création de l'AEDD, article 2

Ainsi définies, les missions de l'AEDD font de cet organe, une « super puissance institutionnelle ». Une chose est de conférer autant de prérogatives à une institution, une autre est de pouvoir lui doter de moyens de travail et des pouvoirs politiques subséquents. Dans la réalité, l'AEDD assume d'autres fonctions connexes qui sont entre autre :

- Le secrétariat du Conseil National de l'Environnement ;
- Le secrétariat du Comité National Changements Climatiques du Mali ;
- Le secrétariat du Comité de Pilotage du Fonds Climat Mali ;
- Le suivi évaluation de la mise en œuvre du Cadre Stratégique d'Investissement pour la Gestion Durable des Terres au Mali;
- Le suivi évaluation de mise en œuvre de la Politique Nationale Changement Climatique et ses plans d'actions 2014 – 2018 ;
- Constitue le point focal de la plateforme nationale d'échanges entre décideurs et chercheurs dans le cadre de l'adaptation de l'agriculture et la sécurité alimentaire aux changements climatiques.

En tant que tel, il reste évident que le problème majeur qui se pose réside dans la capacité opérationnelle de ce genre d'institution quasi « omnipotente ». Au demeurant, cette agence risquerait d'être victime de sa célébrité. Le statut de l'agence de l'environnement et du développement durable fait l'objet de controverses. En effet, certaines critiques sont orientées vers le rattachement de cette agence au ministère de l'environnement. Les arguments invoqués à cet effet peuvent se classer en diverses catégories.

- D'une part, l'AEDD s'occupe des domaines sectoriels de plusieurs départements : environnement ; Agriculture ; sécurité alimentaire etc. « *Le contexte institutionnel actuel du secteur Agricole est caractérisé par l'existence de plusieurs ministères ayant en charge le pilotage des interventions publiques dans le secteur. Il s'agit des Ministères de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, de l'Environnement et de l'Assainissement. En outre, il existe le Commissariat à la Sécurité alimentaire qui a pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la Politique Nationale de Sécurité Alimentaire* »⁵.

⁵ Extrait de la politique de développement agricole (PDA), adopté par le conseil des ministres du 1^{er} août 2013

Ainsi investie de telles attributions, elle devrait par conséquent, être plutôt rattachée à la primature. Cela permettrait alors de prévenir et d'éviter des conflits de compétences et le risque de jalousie de la part d'autres secteurs.

Le commissariat à la sécurité alimentaire

Selon le Sommet mondial de l'alimentation de Rome en 1996, « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ». Cette définition nous renvoie aux quatre principales «dimensions» de la sécurité alimentaire à savoir : la disponibilité physique des aliments, soit le versant « offre » de la sécurité alimentaire, déterminée par les niveaux de production, les stocks et les importations nettes ; l'accès économique et physique aux aliments, qui dépend des revenus et de l'accès aux marchés ; l'utilisation des aliments, c'est-à-dire la façon dont l'organisme optimise les nutriments présents dans les aliments, qui est déterminée par l'état de santé des personnes et la stabilité de la sécurité alimentaire («à tout moment»), qui souligne l'importance de la réduction des risques affectant les trois autres dimensions. A partir de là le lien entre sécurité alimentaire et changement climatique devient évident à établir. En effet, les changements climatiques ont des implications significatives pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Ils créent de nouveaux risques et de nouvelles difficultés, et exacerbent les situations de vulnérabilité, au niveau local comme au niveau mondial. Les populations rurales et les groupes pauvres ou marginalisés qui dépendent principalement de l'agriculture, de la foresterie, de l'élevage et de la pêche, sont les plus vulnérables et les plus fortement affectés par les changements climatiques. Les changements climatiques et la sécurité alimentaire sont des défis liés, qui doivent être relevés conjointement.

C'est dans le souci d'une meilleure prise en charge des questions de sécurité alimentaire que le gouvernement du Mali a adopté en 2002 la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire. Pour la mise en œuvre de cette stratégie nationale, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire fut créé par Décret N°150 PRM du 18 mai 2004, avec comme principales missions :

- Elaborer et de mettre en œuvre les politiques et les stratégies en matière de sécurité alimentaire ;

- Proposer des stratégies, préparer et mettre en œuvre en rapport avec les départements ministériels concernés des mesures visant à assurer une pleine couverture des besoins alimentaires du pays;
- Procéder à l'analyse des perspectives alimentaires résultant de la campagne agricole et l'identification des zones sinistrées ou déficitaires;
- Veiller à l'information des consommateurs, notamment sur les prix et sur la qualité sanitaire et nutritionnelle des denrées alimentaires.

Le commissariat à la sécurité alimentaire comprend trois (3) départements et deux (2) services. Afin de mieux renforcer ce cadre institutionnel, le Décret N°231/PRM du 17 Juillet 2007 prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement de la gestion de la sécurité alimentaire conformément au processus de la décentralisation et implique les niveaux national, régional, local et communal. Dans cette perspective, tous les acteurs doivent participer aux instances de concertation et de coordination prévues aux niveaux national, régional, local et communal. Ce cadre institutionnel de gestion de la SA au Mali comprend : un Comité National SA, un CCSPSA, CRSA, CLSA, CCSA.

Dans la pratique, ces différentes instances ne fonctionnent pas car elles s'appuient sur les cadres de concertation officiellement créés par l'Etat, à ces différents niveaux. On évoque toujours la question de moyens pour expliquer leur non fonctionnalité... Pour l'opérationnalisation de la stratégie de sécurité alimentaire, un certain nombre d'outils ont été développés à savoir :

- Le Stock National de Sécurité (SNS)
- Le Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA)
- Le Fonds Commun de Contre Partie (FCCP)
- Le Système d'Alerte Précoce (SAP)
- L'Observatoire du Marché Agricole (OMA) ...

Il faut préciser que tous ces outils connaissent des défaillances diverses quant à leur effectivité respective.

L'Agence Nationale de la Météorologie

L'ANM a été créée par l'Ordonnance N° 2012 – 004/P- RM du 24 février 2012. Ses principales attributions consistent à l'observation et l'étude du temps, du climat et des constituants atmosphériques de l'environnement en vue d'assurer la sécurité des

personnes et des biens et de contribuer au développement économique et social du Mali par la fourniture d'informations et de services appropriés à tous les usagers. Elle participe à l'élaboration de la politique nationale en matière de météorologie et en assure la mise en œuvre et le suivi. Ses principaux axes de travail sont :

- La gestion et le développement du réseau national d'observations météorologiques et de surveillance de l'environnement atmosphérique ;
- L'exploitation des activités météorologiques au niveau national ;
- La fourniture des informations et services météorologiques et la promotion de leur utilisation dans les différents secteurs socio-économiques ;
- La participation à la réalisation d'études et de recherches météorologiques et climatiques en rapport avec sa mission ;
- La coordination des activités météorologiques sur l'ensemble du territoire national ;
- La mise en œuvre des activités de modification artificielle du temps sur le territoire national ;
- Le suivi et la mise en œuvre des mesures liées aux engagements internationaux du Mali dans le domaine de la météorologie et du climat.

Sur le terrain, l'ANM développe des outils agro météorologiques et prodigue de conseils agro météorologiques au monde rural.

Au plan opérationnel, il faut signaler que l'ANM souffre d'un déficit en ressources humaines qualifiées pour mener à bien, toutes ses activités. C'est ainsi que les cadres qui s'y trouvent sont totalement absorbés par les dossiers. Ce qui est susceptible de poser un problème d'efficacité de l'action de l'institution.

Les directions centrales

Au titre de ces départements qui interagissent dans le cadre de la gestion des changements climatiques, on peut citer :

- La direction nationale de l'agriculture ;
- La direction nationale des productions et industries animales ;
- La direction nationale de la pêche ;
- La direction nationale des eaux et forêts ;
- La direction nationale du génie rural ;
- La direction nationale de l'hydraulique ;

- La direction nationale de la planification du développement ;
- La direction nationale de la santé ;
- La direction nationale de la protection civile...

Des projets et programmes divers

Grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers, plusieurs projets sur l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre ont vu le jour ces dernières années.

Au titre de ces projets, on peut citer, notamment :

- le Projet Community Development Carbon Fund ;
- le portefeuille de plus de quarante idées de projet MDP ;
- la formation de cadres nationaux à l'élaboration des documents de projet MDP ;
- le Projet CDM Green Facility ;
- le Projet de Promotion des Opportunités liées aux mécanismes de Marchés de Carbone ;
- le projet de la grande muraille verte (GMV) ;
- le projet d'évaluation des besoins en technologies (EBT) ;
- le Programme de Valorisation à grande échelle des énergies renouvelables (SREP).

Par ailleurs, d'autres projets ont été engagés sur l'adaptation au titre desquels on peut citer:

- le Programme d'Action Nationale d'Adaptation aux effets néfastes des Changements Climatiques (PANA) avec dix-neuf (19) idées de projets prioritaires ;
- l'étude des scénarios plausibles futurs pour le climat au Mali ;
- plusieurs projets de renforcement des capacités pour la mise en œuvre des activités de changements climatiques, dont entre autres :
- le Programme de pluies provoquées ;
- l'Assistance Agro météorologique au monde rural ;
- le projet Amélioration de la capacité d'adaptation et la résilience face aux effets des changements climatiques dans l'agriculture ;
- le Projet Initiative Pauvreté Environnement qui intervient sur l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles ;
- le Projet de Gestion des Ressources Naturelles et Changement Climatique ;

- le Projet d'Intégration de l'Adaptation aux changements climatique dans la planification du développement ;
- l'élaboration d'un Cadre Stratégique d'Investissement en matière de gestion Durable des Terres ;
- le Programme d'Appui aux Initiatives du Réseau Climat Mali.

Des institutions non étatiques en interaction

Le Conseil National de l'Environnement (CNE)

Créé par Décret N° 10 – 390/PM – RM du 26 juillet 2010, il est chargé de « donner des avis et formuler des propositions et recommandations sur les questions se rapportant à l'environnement, notamment, à travers des initiatives pour favoriser la participation de l'ensemble des acteurs nationaux dans la sauvegarde et la protection de l'environnement, la lutte contre la désertification, les changements climatiques et le développement durable »⁶.

Il est présidé par le Ministre en charge de l'environnement et composé de représentants :

- du secteur public ;
- du secteur privé ;
- des collectivités locales ;
- de la société civile.

Le Comité National Changements Climatiques

Il est créé (au sein du CNE) par Décret N° 2011 – 107/PM – RM du 11 mars 2011, il est chargé de :

- Travailler à la mise en œuvre des obligations liées à la convention – Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de tout accord bi ou multilatéral sur les changements climatiques ;
- Contribuer à la recherche de financement lié à la mise en œuvre de la CCNUCC aux niveaux national et international ;

⁶Comment instaurer un dialogue entre chercheurs et décideurs pour l'adaptation aux changements climatiques au Mali ? Analyse des défis, contraintes et opportunités, CCAFS/CGIAR, Document de travail N°84, p. 11

- Préparer la participation du Mali aux conférences et autres réunions relatives aux changements climatiques ;
- Organiser la restitution des résultats des conférences, réunions et autres activités ;
- Promouvoir le développement de la synergie avec les autres conventions de lutte contre la désertification ;
- Promouvoir le renforcement des capacités nationales en matière de changements climatiques ;
- Fournir au conseil national de l'environnement des informations et des avis sur toutes les questions relatives aux changements climatiques.

Le comité national changements climatiques est à son tour, présidé par le Ministre de l'environnement ou son représentant. Il n'est cependant pas opérationnel d'après certains acteurs : « *Le comité national changement climatique mis en place ne s'est jamais réuni...* » (A.S.K., cadre service technique, entretien du 1^{er} octobre 2014 à Bamako). En effet, il doit s'appuyer sur les CROCSAD et CLOCSAD au niveau régional et local, comme ces instances ne fonctionnent pas d'elles – mes car il faut qu'ils bénéficient d'un appui, le dispositif est inachevé.

Autres acteurs institutionnels

Un certain nombre d'institutions participent aussi à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de façon plus globale au titre desquelles il convient de retenir :

- Le Haut Conseil des collectivités ;
- l'Association des Municipalités du Mali ;
- L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture ;
- La coordination Nationale des Organisations Paysannes ;
- L'Union Nationale des Sociétés Coopératives des Producteurs de Coton ;
- Le réseau des journalistes sur l'Agriculture et les Changements Climatiques.

En matière de recherche sur les changements climatiques, il existe certaines institutions ayant commencé à développer des expertises. Parmi celles - ci on peut citer: le CNRST, l'Université de Bamako, l'Ecole Nationale d'Ingénieurs (Abdramane Baba TOURE de Bamako), l'Institut d'Economie Rurale (IER), le Comité National de recherche Agricole (CNRA).

Les organisations de la société civile en interaction

Une centaine d'ONG, d'associations et des collectifs d'ONG qui interviennent sur les changements climatiques se sont regroupés au sein du « Réseau Climat Mali ». Le Mali dispose en outre de consultants et de bureaux d'études qui se sont orientés vers les changements climatiques.

Le Mali a présenté sa première communication nationale en 2000 à la Haye. Cette communication fait nettement apparaître que le Mali est un puits de carbone. La seconde communication nationale a mis à jour l'inventaire des gaz à effet de serre au Mali. La troisième communication est en cours d'élaboration.

Les autres institutions et organes

La plateforme nationale d'échanges dans le cadre du programme changement climatique – Agriculture et sécurité alimentaire (CCAFS) qui fonctionne grâce aux appuis de ce programme et permet d'animer un espace de débat public au niveau national sur les questions d'adaptation de l'agriculture et la sécurité alimentaire aux changements climatiques. Elle a pour mission de contribuer à la mise en œuvre effective du programme CCAFS au Mali. Elle est chargée à ce titre

- « D'approuver les rapports d'activités, le plan de travail, le budget – programme du programme CCAFS/Mali ;
- De passer en revue le niveau d'atteinte des résultats ainsi que les contraintes et opportunités identifiées dans le cadre de la mise en œuvre du programme CCAFS/Mali ;
- De formuler des propositions et recommandations sur les questions se rapportant à la mise en œuvre efficace du programme CCAFS/Mali » (article 2 décision n° 12 – 008/MEA – AEDD du 20 novembre 2012 portant création de la plateforme).

A ce stade, les résultats obtenus par cette plateforme permettent de dire que c'est une grande opportunité pour faire avancer la réflexion sur la prise en compte des changements climatiques dans les politiques publiques, mais qu'il convient de décentraliser l'approche et amener les acteurs aux niveaux régional et local à participer à un espace similaire par l'intermédiaire des plateformes locales. Toutefois, il ne faudrait pas surtout surestimer les capacités des plateformes qui feront l'objet certainement d'enjeux de pouvoirs et de rapports de pouvoirs. Les propos ci-après illustrent la nécessité de cette prudence : *« Les plateformes peuvent mettre les acteurs*

en dialogue constructif, mais il faut clarifier les rôles de chaque acteur par un document écrit. Dans l'informel, on se lance contre le mur... Dans la répartition des tâches il y a des risques qu'il y ait des mécontents du système... » (A. S. K, cadre service technique, entretien du 1^{er} octobre 2014).

Photo : Une vue sur la rencontre mensuelle de la plateforme nationale (septembre 2014)



Deuxième partie : Les processus « top down » pour l'élaboration des documents de politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques : les leçons d'une démarche

Dans l'ensemble, tous les documents de politiques publiques en matière d'adaptation aux changements climatiques ont été adoptés selon un processus piloté par le "haut". En effet, les idées ont été muries par des consultants puis soumis à une analyse au niveau sectoriel et national avant de passer devant des concertations plus générales regroupant des représentants des sensibilités concernées. Cette démarche est quelque

peu critiquée par la plupart des acteurs que nous avons rencontrés. Elle pose des défis réels quant à la participation des acteurs concernés au processus et se heurte aux difficultés liées à la diffusion des documents ainsi « validés ».

Le défi de la participation au processus d'élaboration des documents de politiques publiques de la part des acteurs locaux : Bamako réfléchit pour le reste du pays !

Par acteurs locaux, ici, il faut entendre les services techniques régionaux et subrégionaux, les producteurs ruraux, les conseils régionaux et de cercle... Le processus d'élaboration des politiques publiques en matière d'adaptation de l'agriculture et la sécurité alimentaire aux changements climatiques n'a pas permis de faire participer l'ensemble des acteurs depuis l'initiative jusqu'à la validation. *« Concernant par exemple le PANA, c'est une étude qui a permis de définir les besoins et préoccupations des acteurs ».*

Sur le degré de participation des acteurs au processus, les avis divergent selon que l'on s'adresse à des représentants des départements au niveau central c'est – à dire, à Bamako ou à des représentants des structures au niveau régional et local. L'élaboration des stratégies ou politiques passe très généralement par des ateliers. Très souvent, des groupes de travail sont mis en place et chargé de l'élaboration et de validation technique du document de politique. *« Les concertations ont lieu au niveau régional et local, des ateliers ont été organisés pour définir les priorités, les problèmes et les souhaits des acteurs régionaux et locaux... »* (D. D., cadre de la direction nationale de la Météo, entretien octobre 2014 à Bamako). *« Le Plan action de gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) découle de la politique nationale de l'eau. A ce titre, j'ai pris part à certain nombre de rencontre sur la gestion intégrée des ressources en eau. J'ai aussi participé au processus d'élaboration de la Stratégie Nationale de Réduction des Risques et des Catastrophes (SNRRC) initiée par la Direction Générale de la Protection Civile ... »* (S. T., entretien du 13 octobre 2014 à Bamako).

Au titre des acteurs participant au processus d'élaboration de ces politiques, il y en a plusieurs mais les acteurs clés étaient les ONG, les Organisations Féminines, les Organisations Société Civile et les structures Etatiques. Du côté des services centraux, certains évoquent un *« Processus participatif qui a associé les différents acteurs intervenant dans les secteurs les plus touchés par les Changements Climatiques au Mali »*. Les propos ainsi reproduits dans l'encadré ci -dessus illustrent cette tendance :

« Très généralement, l'élaboration de ces politiques passe par un processus participatif et itératif regroupant tous les acteurs concernés par la politique élaborée. Par exemple, pour le cas du PNACC, il y a un Comité Climat qui a été mis en place et qui est composé des services techniques, des partenaires techniques et des organisations de la société civile. En ce qui concerne le PNAE, il y a eu un diagnostic, recensement des besoins dans chaque localité. Il y a eu ensuite des validations au niveau local entre acteurs locaux et au niveau régional entre acteurs régionaux. Quant au PDA, des concertations ont été faites, des groupes de travail ont même été mis en place composés des services techniques et des organisations de la société civile. Un dialogue politique a été engagé entre les acteurs au niveau régional et local, ce qui a permis de prendre en compte les besoins des acteurs... » (I. D., commissariat à la sécurité alimentaire, Bamako, octobre 2014). « Bon, c'est très difficile de vous décrire les étapes par lesquelles chacune de ces politiques est passée. Mais très généralement, c'est le département chargé de la question qui prend l'initiative de cette élaboration tout en se disant qu'il n'est pas le seul acteur. Donc, pour cela les départements mettent en place un dialogue politique participatif entre les acteurs concernés par la politique à élaborer. Très souvent, la première phase concerne les concertations entre acteurs (Etat, collectivités, partenaires et organisations de la société civile). Le plus souvent, c'est une commission de consultation ou un Bureau d'étude qui est chargé de l'étude suivant des TDR élaborés par le département concerné. Après cette étude, le Bureau ou la commission de consultation soumet un document qu'on appelle DRAFT à une validation préliminaire à un groupe restreint d'acteurs. Ensuite, le draft qui prend en compte les observations de la validation préliminaire est soumis à une validation finale qui regroupe les acteurs nationaux, régionaux et locaux, les partenaires techniques et financiers et les organisations de la société civile... » (B. S., DGCT, entretien à Bamako, octobre 2014).

« J'ai aussi participé au processus d'élaboration de la Politique de Développement Agricole (PDA). J'étais membre de la commission de suivi du processus. Sans participer aux échanges sur les aspects techniques du document, notre mission s'est limitée essentiellement au suivi. La politique était initiée par le département de

l'Agriculture et moi je représentais le Ministère de l'Energie et de l'Eau... » (S.T, entretien du 13 octobre 2014 à Bamako).

« Très généralement, c'est le département concerné qui initie la politique. Pour les échanges sur la politique un certain nombre d'acteurs est convié. Pour ce genre de rencontres nous sommes conviés, mais moi personnellement je n'ai pas participé au processus d'élaboration des politiques dont vous parlez. Je sais aussi que, sur les questions d'adaptation au changement climatique, la Direction Nationale de l'Agriculture fait une expérimentation sur les variétés de productions (cultures etc ...) qui peuvent convenir à notre climat... » « Bon ! Je pense que, si toutes les étapes sont bien suivies, on peut aboutir à des choses intéressantes. Mais j'avoue que dans la pratique, on saute des étapes. Très généralement, le niveau local n'est pas bien impliqué ou leurs préoccupations ne sont pas très souvent prises en compte dans le document final. La plupart des cas, c'est un comité restreint d'acteurs composés d'"experts" qui élabore ces politiques... » (B. S., Cadre DGCT, entretien à Bamako, octobre 2014).

En dehors de Bamako, les propos sont plus catégoriques sur la non-participation aux processus d'élaboration de ces politiques publiques : *« On n'a pas été impliqué à l'élaboration de ces politiques au niveau local. Nous on l'entend à la radio et à la télé. Notre implication peut offrir une grande opportunité pour la diffusion et la vulgarisation des textes. Même si nos membres ou structures membres sont quelques fois associés à la mise en œuvre de certaines actions, on ne peut pas appeler cela notre implication... ».*

Sur le terrain, le constat majeur réside dans le fait que les processus n'ont pas été participatifs. En effet, quelques représentants des diverses sensibilités ont statué au nom de leurs organisation, sans que celles – ci aient véritablement été au fait des enjeux réels, du contenu des documents de politique et même des rôles et responsabilités induites par leur mise en œuvre. Les sessions de validation qui ont lieu en un jour ou souvent une demi – journée, ne permettent pas un véritable débat de fond sur les textes ainsi proposés à l'adoption. Même pour ceux des représentants ayant été conviés aux ateliers - [les gens se rappellent vaguement de la tenu de tel atelier ou de telle rencontre sur les changements climatiques], ils n'ont effectué de restitutions au niveau de leur structure ou organisation. Ce qui fait que la question

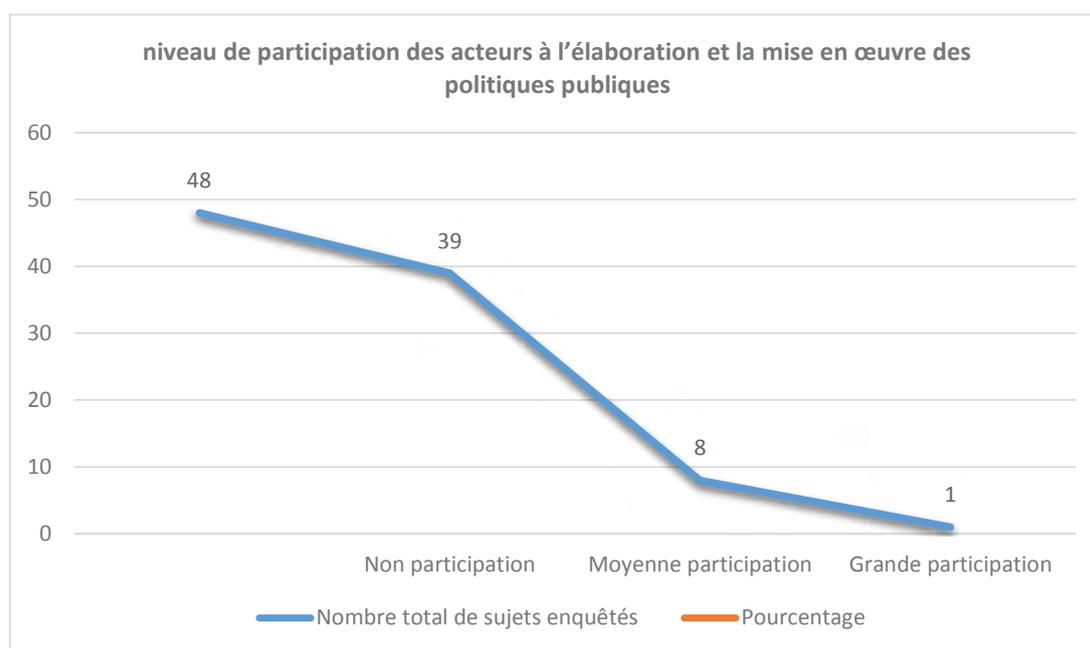
relève des aptitudes individuelles à comprendre la problématique que d'une connaissance collective d'un problème commun et partagé.

Les propos ci – dessous restitués sont révélateurs de cette difficulté de prise en compte des visions croisées de tous les acteurs : « *Concernant les programmes de l'Etat sur les changements climatiques, ce que nous déplorons c'est que ces documents sont élaborées sans que ceux qui ont la main à la pâte ne soient associés. C'est un truc qui est muri à leur niveau là – bas et les paysans sont utilisés. On nous oblige à participer alors qu'on ne sait même pas pourquoi on est là dans. Peut-être qu'à Bamako, les responsables sont au courant... Par rapport aux changements climatiques, chaque région a ses spécificités, il faut donc faire la part des choses...C'est très facile de s'asseoir dans les bureau et faire des propositions, mais l'application reste un problème...* » (H. C, responsable association des organisations professionnelles paysannes de Ségou, entretien du 20 octobre 2014 à Ségou).

« *...Ce que je déplore également, c'est que le processus d'élaboration de ces politiques publiques vient d'en haut et est beaucoup plus influencé par les experts que par les besoins des communautés locales. Or la raison de la politique c'est la prise en compte des préoccupations de tous les acteurs concernés... »* (O. T., entretien à Bamako, octobre 2014).

Les tableaux et graphiques ci – dessous récapitulent les résultats issus de nos enquêtes auprès des acteurs locaux.

Figure 1. Niveau de participation des acteurs à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques



La figure 1 récapitule la situation concernant les appréciations des personnes interviewées quant au degré de participation des acteurs aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sectorielles concernées par les changements climatiques. En effet, il ressort de ces analyses que seule la structure en charge de l'élaboration et la mise en œuvre de la politique sectorielle enregistre la plus grande participation. Les autres acteurs ayant accompagné le processus, ont une appréciation en deçà de la moyenne.

Un déficit d'information et de connaissance pour la grande majorité des acteurs

Sur la question des documents de politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques, les acteurs, dans une grande majorité n'ont rien de concret à leur disposition. Sur plus de quarante acteurs que nous avons rencontrés, au niveau régional et local, personne ne disposait d'un seul document de politique portant sur l'adaptation aux changements climatiques. Ce déficit de disponibilité en dit long sur le degré d'appropriation ou de connaissance sur le cadre institutionnel. Les textes et documents n'ont pas été suffisamment vulgarisés et les orientations stratégiques restent encore à l'état "papier", sans application véritable. A ce sujet, un interlocuteur nous confie que « *an ka jamanankônô, u ka sèbè ni ka cha ni waleyaliyé* » (M. S.,

entretien du 18 octobre 2014 à Koutiala). En substance, il affirme que dans notre pays-là, les gens écrivent plus qu'ils n'agissent. Cet autre interlocuteur s'exprime sur la question en ces termes : « *Bon, par rapport aux questions liées au changement climatique, la structure la mieux indiquée c'est l'AEDD. Aujourd'hui, en ce qui concerne les politiques publiques liées au changement climatique, je peux dire que la politique nationale de l'eau prend en compte partiellement le changement climatique. Le PNACC est la politique publique malienne qui traite particulièrement le changement climatique* » (S. T., entretien du 13 octobre 2014 à Bamako). « *Je pense que les textes concernant ces politiques publiques sont méconnus par les populations, les communautés rurales, les acteurs locaux. Pour cela, je pense que l'Etat doit prendre un certain nombre de mesure. D'abord, il faut que l'Etat incite les médias à diffuser les informations sur ces politiques auprès des différents acteurs. Il faut que l'Etat s'engage à mettre en œuvre une politique de reboisement couplée de mesures de récompense... Si vous voulez savoir si j'ai ces documents, non, je n'ai pas ces documents à ma disposition. La DGCT a-t-elle ces documents ? Ça je ne sais pas... En tout cas moi je n'en dispose pas en tant que chargé des programmes de développement et planification...* ».

Les figures 2 et 3 récapitulent les grandes tendances qui résultent des informations collectées sur le terrain

Figure 2. Traitement des données de terrain

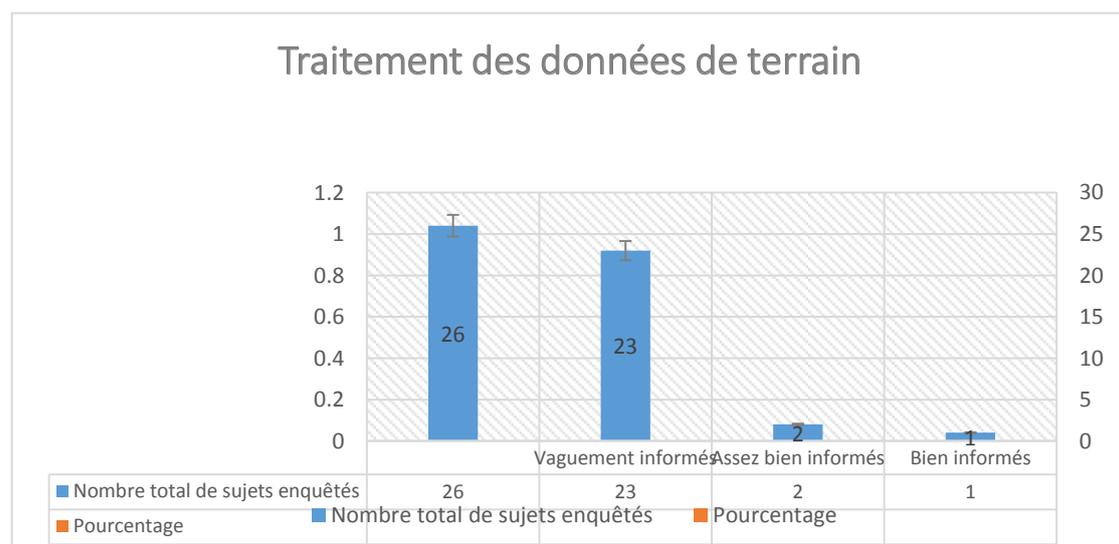
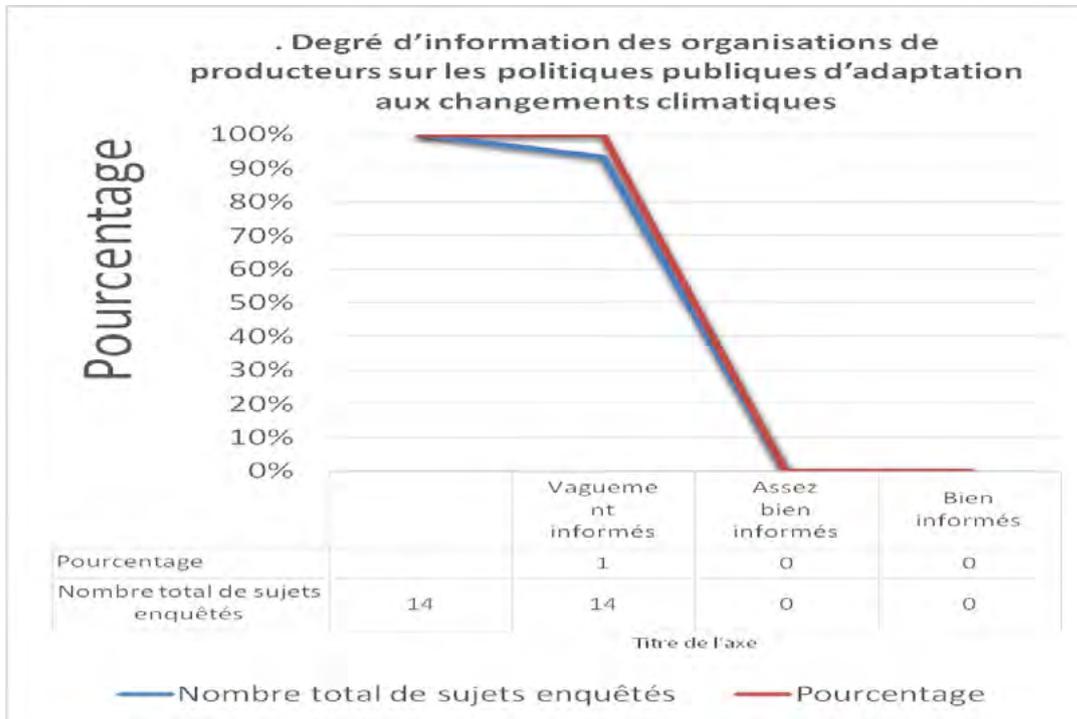
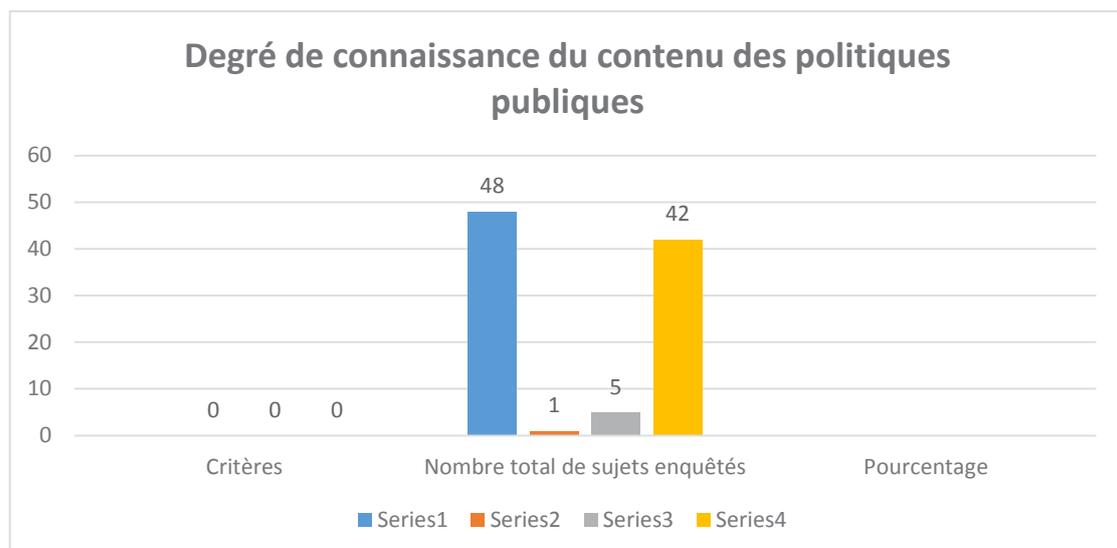


Figure 3. Degré d'information des organisations de producteurs sur les politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques



A la lecture de la figure 4, on s'aperçoit que les organisations de producteurs que nous avons rencontrées n'ont que des informations vagues sur les politiques publiques en question.

Figure 4. Degré de connaissance du contenu des politiques publiques



A la lecture de cette figure, il apparaît que très peu d’acteurs maîtrisent le contenu des politiques publiques d’adaptation aux changements climatiques et de sécurité alimentaire.

Tableau 1. Disponibilité des documents de politiques publiques au niveau des acteurs

Critères		Disponibles	Non disponibles	Mitigée
Nombre total de sujets enquêtés	48	1	44	03
Pourcentage		1,1%	44,46%	3,3%

La très grande majorité des acteurs invoquent les documents, mais ne les ont jamais possédés.

A la lecture du tableau 1, on s’aperçoit que tous les acteurs interviewés sont unanimes sur l’ineffectivité des politiques publiques. En effet, si tout semble assez bien règlementé dans les documents déjà évoqués plus haut, leur mise en œuvre reste encore un gros défi à relever.

La problématique de la mise en concert des actions en cours

Une nécessaire coordination des actions sectorielles

Sur le terrain, un grand nombre d’acteurs se plaignent de la pluralité des actions et interventions ainsi que de la diversité des acteurs. En effet, les stratégies de mise en œuvre des actions d’adaptation aux changements climatiques se traduisent par des projets d’expérimentation. Ces projets sont réalisés dans divers endroits et avec la participation de divers acteurs. Ces actions ne sont pas coordonnées car sont le plus souvent, réalisées par différents départements en fonction des sources de financement des projets. La conséquence est que sur le terrain, on se retrouve avec plusieurs approches, plusieurs intervenants qui s’ignorent et qui, parfois même, font la même chose. Des telles pratiques sont de nature à déstabiliser certains acteurs et nécessitent une mise en cohérence.

« Ici on a commencé la mise en œuvre d’un projet de résilience et d’adaptation aux changements climatiques, nous, on n’a même pas droit à une tournée de supervision. Tout ce que je sais de ce projet, ils vont demander mon véhicule pour transporter des plants...j’ai un agent en poste au compte du projet, je ne sais pas quel contrat le lie à ce projet » (B. C., service des eaux et forêts, Koutiala, le 17 octobre 2014).

« Il y a tellement de projets dans ce pays, qui interviennent chez nous sans coordination. A part la répression de certains services, on ne voit aucun effet sur le terrain... »

Sur le terrain, il y a un problème de coordination des programmes. Chacun vient avec son programme et au niveau local, nous constituons un laboratoire à ciel ouvert. Comme dans bien d'autres domaines au Mali, on n'a pas un Etat fort, nous sommes dans une logique de survie. On peut même s'interroger si nous agissons pour le développement de nos populations. Il y a plein de projets qui ne peuvent développer personne. Les partenaires arrivent avec ce qu'ils ont avec souvent des canevas qui sont dictés.

Troisième partie : Des politiques publiques non décentralisées

Les politiques publiques en matière d'adaptation aux changements climatiques souffrent de leur méconnaissance quasi généralisée aux niveaux régional et local⁷. Sur le terrain, tout laisse à supposer que la capitale reste détentrice du «monopole» de la pensée en la matière.

Photo : Le président de l'Union régionale des Producteur Cotonniers et Viviers à Koutiala avec un conseiller technique



Les changements climatiques : un débat d'experts ou d'initiés ?

Du point de vue de la grande majorité des interlocuteurs, la question des politiques publiques d'adaptation de l'agriculture et la sécurité alimentaire aux changements climatiques reste encore loin de la portée de tous les acteurs. Le niveau national constitue une sorte d'usine de fabrication des produits destinés à la consommation des régions et cercles et, bien entendu, du reste du pays confronté à une intervention diversifiée des approches multiples.

⁷ Le local renvoi ici au niveau cercle conformément à la conception consacrée pour la mise en œuvre des actions de développement.

La problématique d'accès aux politiques publiques : quelle appropriation ?

Si du point de vue institutionnel, on a mis en place toute une série d'organes, de textes, de programmes, stratégies et plans de gestion de la sécurité alimentaire et de l'adaptation aux changements climatiques, la réalité du terrain montre que ce dispositif institutionnel est quasi méconnu des acteurs concernés. Soit les acteurs en ont entendu vaguement parler, soient ils ne les ont jamais vu à l'œuvre. Toute la difficulté réside dans le degré d'appropriation de ces politiques par les acteurs y compris ceux en charge des services techniques notamment régionaux et subrégionaux. Les propos ci – dessous reflètent cette réalité :

« La question des changements climatiques reste un débats d'experts, il faut ramener le discours à la portée du paysan et l'adapter... Depuis combien d'années la recherche est en cours ? Cela a montré des limites car les producteurs n'attendent pas qu'une loi vienne changer les choses, ils s'adaptent au quotidien... Face à l'absence d'une véritable structure de vulgarisation agricole, les résultats obtenus ne peuvent pas être connus des producteurs... » (H. C., AOPP Ségou, entretien du 20 octobre 2014).

« Là, il y a un problème. Je pense que ces documents ne sont très généralement consultés que lors de la mise en œuvre des projets et programmes. Ils sont aussi consultés par ceux qui veulent monter des projets. Surtout, si le financement de ces projets est conditionné à la conformité de ces projets aux politiques concernées. Il faut souligner c'est que ces politiques sont accessibles. Mais elles ne sont pas très généralement à la disposition des acteurs concernés faute de diffusion... » (I. D., entretien à Bamako, novembre 2014).

« Je pense que la plupart des politiques publiques sur la gestion de l'espace touchent indirectement les questions de changement climatique. Par exemple, la politique de l'aménagement du Territoire traite un peu de toutes les questions relatives à la gestion de l'espace. Elle prend en compte aussi les changements climatiques. On peut aussi entre autres, la politique Agricole, la politique de protection de l'environnement, elles prennent en compte dans leurs dispositions les questions de changements climatiques... » (B. S., entretien octobre 2014 à Bamako).

Il ressort de façon constante des analyses documentaires et des résultats de nos enquêtes que toutes ces initiatives souffrent d'une insuffisance de synergie et de coordination conduisant à la redondance de certaines interventions, ce qui rend difficile la capitalisation des acquis.

Un atterrissage difficile des politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques

La mise en œuvre au niveau régional et local à l'épreuve du déficit d'informations

En matière d'adaptation aux changements climatiques, la mise en œuvre des instruments normatifs et institutionnels pose des problèmes. En effet, les producteurs ne tiennent pas forcément compte de ce qui est prescrit par les politiques, mais en fonction des réalités du quotidien de leurs activités de production. Les producteurs adoptent des techniques et des stratégies qui n'attendent pas qu'une loi vienne le leur dire ou recommander. Les populations ont d'autres préoccupations et les producteurs ruraux agissent en fonction du quotidien vécu. Sur l'effectivité des politiques publiques, les acteurs locaux émettent beaucoup de réserves. *« Les politiques ne sont pas effectives, moi je dis qu'il n'y a même pas de politiques. « an ni flen de bèyaala », nous nous promenons avec la calebasse comme des mendiants et nous ne nous développerons jamais car les projets ne sont pas financés par l'Etat, donc, l'Etat ne peut pas contrôler ce qu'il n'a pas financé... »*. Ces propos sont révélateurs de l'état de frustration et de désespoir dans lequel se trouvent certains acteurs au niveau rural.

Lorsqu'on rencontre, les acteurs de Bamako, on se rend compte qu'ils ont une version différente de celle des acteurs régionaux et locaux. Ils ont tendance à présenter les choses comme si tout se faisait conformément aux prescriptions de ces documents.

« Depuis 2007- 2008, on entend parler de changement climatique, on l'entend à la radio, à la télé, et on parle même de politique nationale de protection de l'environnement, mais on n'a rien reçu comme document là-dessus... » (Propos d'un agent de service technique à Koutiala, entretien du 17 octobre 2014).

« A ma connaissance, on n'a pas été associé à l'adoption d'une politique publique au Mali en matière d'adaptation aux changements climatiques. Je n'ai aucun document là-dessus. Je suis intéressé d'avoir des copies avec vous si vous les avez sur vous car même le paysan doit les avoir... Ces documents sont restés au niveau de Bamako. Au

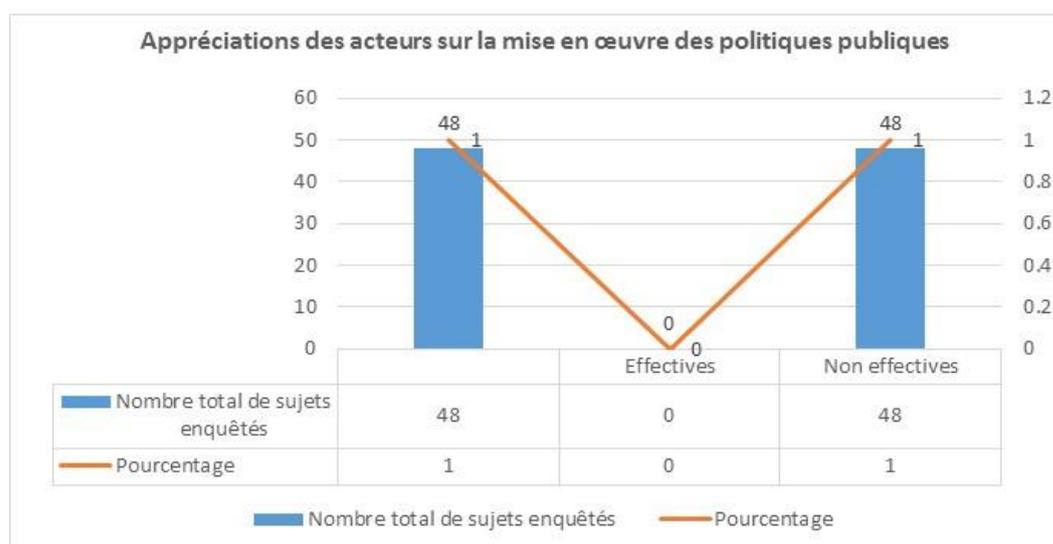
Mali, on fait toujours les bons textes, mais l'application est nulle. Normalement nous devons être partie prenante de l'élaboration de ces textes et documents ».

« Personnellement, je n'ai vu aucun impact de ces politiques sur le terrain. J'entends à la radio et à la télé que des actions sont mises en œuvre, mais rien de concret... »

(M. S, union régionale des sociétés coopératives des producteurs de coton et vivrier « miniankalajigi » Koutiala/San, entretien du 18 octobre 2014).

Le graphique ci-dessous récapitule les résultats des tendances sur le terrain.

Figure 5. Appréciation pour la mise en œuvre des politiques publiques



La faiblesse des organes et stratégies de suivi évaluation

- a. Les organes de suivi de la mise en œuvre connaissent des difficultés fonctionnelles. Ils n'ont pas les moyens humains et matériels pour assurer un suivi qualitatif de la mise en œuvre.

La cellule d'appui au développement à la base (CADB)

Créée par l'Ordonnance N°90-15/P-RM du 15 Avril 1990 ratifiée par la loi N°90-80/AN-RM du 15 Septembre 1990 pour s'occuper de la gestion des ONG, la cellule est chargée de coordonner, suivre et évaluer l'action des ONG sur le terrain. Chaque ONG signe un accord cadre avec l'Etat à travers la CADB. Cet accord cadre définit

ainsi les modalités d'exercice de ce contrôle. En effet, chaque ONG signataire de l'accord – cadre doit déposer en fin de chaque année un rapport de mise en œuvre des activités. *« A la CADB, ils n'ont même pas les moyens pour lire les rapports. Certains m'ont dit qu'on ne lit pas les rapports que nous envoyons. Nous n'avons jamais reçu des observations pour les rapports que nous envoyons. Il faut cependant pouvoir exploiter ces rapports même pas en terme de répression, mais en termes de recherche d'efficacité dans l'appui car cela permet de dire attention voilà l'option du Mali en matière de développement... ».*

En décembre 2010, on enregistre 1 016 ONG fonctionnelles⁸. Ces difficultés liées à l'efficacité du suivi étatique au niveau de la CADB sont symptomatiques de la faiblesse institutionnelle pour une mise en œuvre qualitative des politiques publiques. En effet, la CADB se retrouve en fin d'année avec un millier de rapports d'activités sous la main qu'elle ne peut pas exploiter sans compter les autres dossiers dont elle est en charge.

- b. Les services techniques régionaux et subrégionaux (agriculture, production et industrie animale, vétérinaire, eaux et forêts, assainissement et contrôle des pollutions et des nuisances, génie rural...).

Le problème majeur évoqué partout au niveau de ces services est celui de l'insuffisance des moyens de travail : ressources humaines en nombre et qualité, ressources financières et matérielles. Même si on reconnaît que l'implication des services techniques peut favoriser une meilleure appropriation des politiques et des démarches car ils sont en contact direct avec les producteurs, il reste constant que l'Etat n'a pas les moyens de sa politique en la matière. En effet, sur l'ensemble des services techniques régionaux et subrégionaux que nous avons visités, il ressort un déficit alarmant quant à l'efficacité du système d'encadrement. A titre d'illustration, on remarque que pour le cercle de Bougouni, le service d'agriculture qui dispose de 9 sous-secteurs n'a que trois agents disponibles. Ce qui fait que les normes de couverture sont largement dépassées. Normalement, il faut un agent pour 8 villages. Dans le cas du secteur de Bougouni, on se retrouve avec un agent pour 40 villages ou plus.

⁸ Les ONG fonctionnelles sont celles qui manifestent leur existence en envoyant chaque 31 janvier un rapport d'activités de l'année écoulée à la Cellule d'Appui au Développement à la Base.

« On est en train de travailler dans des conditions difficiles. On nous dit que 15% du budget national sont affectés au secteur de l'agriculture. Je ne sais pas où vont ces fonds car même le simple carburant, on ne l'a pas. Nous avons une dotation de 20 à 30 litres de carburant par an. Ce qui fait une moyenne mensuelle de 1, 6 à 2, 5 litres de carburant par mois... » (Entretien du 13 octobre 2014, service technique à Bougouni).

Pour le service de production animale de Koutiala qui a 6 sous – secteurs, j'ai un crédit de fonctionnement de 30 000 FCFA par trimestre, ce qui fait 10 000 F par mois. Pour tout le cercle, nous sommes trois agents. On ne veut pas qu'on travaille car nos conditions ne nous permettent pas de travailler. Chaque année, on nous demande de faire un bilan et une programmation qu'on envoie à Bamako et on ne voit rien après. On entend que le budget des ministères est estimé à tant de millions, mais nous on ne voit rien ici. Tout est en haut là-bas et nous on n'a rien ici. Je suis logé dans un bâtiment de 1950 donc un bâtiment colonial...Regardes comment les gens vivent. On nous envoie des agents qui ne peuvent même pas rédiger un rapport et on nous demande des résultats... Cette année, on m'a envoyé un chauffeur pendant que je n'ai pas de véhicule. Depuis plus de 20 ans, ce service n'a pas eu de véhicule ici alors qu'à Bamako, il y a d'autres qui ont plus de 5 véhicules... On ne peut pas assurer le suivi et dans ce pays toutes les chances de développement sont compromises» (T.D., service technique, entretien du 17 octobre 2014 à Koutiala).

Même au niveau des services centraux, le problème de ressources humaines est réel : « La mise en œuvre de ces politiques est liée aux ressources humaines et financières. En ce qui concerne les ressources humaines, il faut souvent des cadres supérieurs, des observateurs, des techniciens pour la mise en œuvre de certaines politiques. Aujourd'hui, il n'est pas évident dans les directions qu'on y trouve le personnel complet pour mettre œuvre ces politiques. Pour gérer ce manque lié aux ressources humaines, la direction manifeste le besoin et il appartient aux structures étatiques chargées du recrutement de pourvoir aux sollicitations qui restent parfois infructueuses, donc cela veut dire que la gestion difficile... » (Entretien avec D.Z.D, octobre 2014 à Bamako).

A toutes ces difficultés structurelles et fonctionnelles, il faut ajouter que le personnel est vieillissant à plus de 70% est proche de la retraite et l'Etat n'a pas recruté en

conséquence. Ce qui induit qu'à long terme, le problème deviendra encore plus crucial.

Dans ce conditions, il devient évident que les services techniques d'encadrement qui doivent contribuer à l'appropriation et au suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, ne peuvent pas assumer la plénitude de leurs responsabilités.

Quatrième partie : Synthèse des contraintes, opportunités et propositions d'amélioration

Des contraintes majeures qui éprouvent l'opérationnalisation du cadre institutionnel

La dépendance à l'aide extérieure pour le financement des projets

Les politiques publiques en matière d'adaptation aux changements climatiques souffrent de la dépendance de l'Etat malien aux appuis extérieurs. En effet, à l'instar de tous les autres segments du développement, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'adaptation aux changements climatiques sont fortement soutenues par ces appuis quasi indispensables à leur effectivité. Cela se ressent à travers les résultats des enquêtes que nous avons effectuées tant au niveau national que régional et local. Les propos ici reproduits sont révélateurs de ce constat. « *La mise en œuvre de certains projets nécessite un financement et sans ce financement ledit projet ne peut être correctement exécuté. A notre niveau, il y a par exemple l'assistance météorologie au monde rural qui est mis en œuvre. Cette assistance consiste collecter et à traiter les données météorologiques et diffuser les informations nécessaires destinées communautés locales* ». « Je pense que le PNACC est la suite logique de la mise en œuvre de la convention sur les changements climatiques. Le PANA aussi, je pense que c'est une recommandation de la conférence des Etats ayant ratifiés la convention sur les changements climatiques... » (I. D., entretien à Bamako, novembre 2014). « *S'agissant de ces politiques publiques, elles sont effectivement mises en œuvre parce que les projets et programme qui doivent exécuter au Mali, doivent leurs être conforme, pour que les partenaires acceptent de les financer...* » (I. D., Bamako, octobre 2014).

Par ailleurs, on se rend compte qu'il y a trop de documents de cadrages. Cela dénote un peu de la faiblesse de l'Etat face aux partenaires financiers. En réalité chaque partenaire vient avec sa logique et ses conditions. La mise en œuvre de ces politiques

nécessite des moyens : financiers, en ressources humaines, un renforcement des capacités, souvent des réformes institutionnelles, systémiques, des appuis structurels. Mais l'Etat n'est souvent pas prêt.

« Si les partenaires n'ont pas apporté l'appui nécessaire, le système va s'arrêter. Parfois, pour l'organisation d'un petit atelier de 3 millions, si un partenaire comme le GIZ ne finance pas, on ne va même pas élaborer les termes de référence... A titre d'exemple, pour ce qui concerne le fonds climat, si les partenaires internationaux n'ont pas injecté l'argent, c'est mort. L'Etat malien n'a pas mis 10 F au fonds mis en place en 2014 et ce fonds a soutenu au moins 15 projets... » (A.S.K., cadre en charge des questions environnementales, service technique, entretien du 1^{er} octobre 2014 à Bamako).

La déconnexion des niveaux de mise en œuvre

Nous estimons qu'il y a une déconnexion entre le niveau national et le niveau local dans la gestion des aspects de gouvernance locale. Elle s'explique par le fait que le niveau national concentre une grande proportion des ressources au détriment des autres niveaux. En plus, l'information ne descend pas jusqu'au niveau local ou si elle arrive là, elle se trouve parfois dénaturée ou déformée.

Il est nécessaire que sur les questions de changement climatique, les communautés s'organisent pour faire face aux réalités du phénomène. Il faut par ailleurs beaucoup d'engagement de l'Etat : allocation de ressources financières, ressources humaines...

La multiplicité des outils de planification

Au final, il existe une multitude d'outils de planification. Officiellement, au niveau communal, c'est le PDSEC qui est l'outil de planification des communes. Mais à côté du PDSEC, il y a d'autres outils de planification, beaucoup plus sectoriels. C'est par exemple le cas du Programme de Sécurité Alimentaire (PSA), le Programme de développement et croissances agricoles pour la réduction de la pauvreté. Il y a eu même une idée de Plan communal d'adaptation aux changements climatiques (PCACC). Maintenant le problème qu'il faut résoudre est de savoir comment intégrer dans le PDSEC tous les aspects dans les autres politiques, documents et outils de planification.

Des politiques publiques sans suivi, ni évaluation à mi-parcours

L'argument invoqué pour soutenir cette dysfonction tient au manque de moyens financiers et matériels. Dans la plupart des cas, les interlocuteurs soutiennent que les dispositifs de suivi évaluation sont prévus depuis la conception des projets, des programmes et que cela constitue d'ailleurs une conditionnalité de l'appui financier

des partenaires, mais que la mise en œuvre ne permet pas la réalisation concrète des activités de suivi évaluation. Dans cette posture, nous nous retrouvons avec des planifications inscrites pour lever les fonds auprès des bailleurs, mais non par une réelle conviction de prendre en charge les actions ainsi inscrites.

Au-delà de la dimension suivi évaluation de la mise en œuvre des politiques sectorielles, il faut arriver à instaurer un système d'audit institutionnel et organisationnel des institutions mises en place pour la gestion des changements climatiques au Mali.

Parfois, des considérations personnelles et subjectives régissent parfois l'institutionnel. En effet, dans certains cas, il se trouve que des agents traînent les pieds dans l'accompagnement des processus du fait simplement qu'ils n'ont pas perçu la part qui leur revient.

Opportunités du contexte politique

Un des acquis majeurs à ce sujet, réside dans la prédisposition des partenaires techniques et financiers à accompagner les actions programmées et les initiatives en cours. Cet environnement global fait en sorte que pour le moment, le Mali reçoit beaucoup d'appuis de l'aide publique au développement et d'autres subventions diverses. « Quant aux opportunités, je pense que la volonté populaire est une opportunité, la disponibilité des ressources aussi. Par exemple, la mise en œuvre de certaines politiques permet aux acteurs de lever des fonds auprès des partenaires ».

Par ailleurs, l'existence d'un cadre référentiel constitue toujours une opportunité de régulation dans des domaines spécifiques. « Je pense que ces textes permettent de cadrer les interventions dans ces domaines. Le PNAE, le PNACC donnent de grandes orientations en matière environnementale et sur la question de changements climatiques... D'autres parts, la mise en œuvre de ces politiques permet à l'Etat de mobiliser des ressources financières au près des partenaires financiers. Par exemple : le financement des projets. Elle permet aussi de mobiliser les experts dans ces domaines. Elle permet de nous adapter à certaines réalités ».

A titre d'exemple, au niveau de la DGCT, l'unité Développement Local et Sécurité Alimentaire, est en phase d'opérationnalisation d'un Programme Conjoint à Nioro et Nara. Il s'agit en effet, d'un programme pilote qui va démarrer bientôt dans le cercle de Nioro. Pour sa mise en œuvre, ce programme envisage de traduire le PNACC en vue de l'opérationnaliser au niveau local. En effet, il s'agit d'un programme axé sur

les questions de changement climatique au niveau local. Il travaillera à intégrer les questions liées aux changements climatiques dans les PDSEC des communes. Elle procédera à une expérimentation dans les communes de Simby et de Sandaré dans le cercle de Nioro. C'est « Local Climate » qui finance les collectivités en vue leur permettre de s'adapter aux changements climatiques. Le programme portera un peu sur la sensibilisation, la formation (renforcement des capacités) et la planification.

Conclusion/recommandations

Quelques recommandations pour améliorer l'efficacité du cadre institutionnel

Pour la mise en place des plateformes locales

Dans le cadre de l'animation du dialogue multi – acteurs autour de la problématique d'adaptation de l'agriculture et la sécurité alimentaire aux changements climatiques, la démarche CCAFS prévoit la mise en place et l'animation des plateformes de dialogue multi acteurs dans les cercles. Les résultats de l'étude institutionnelle⁹ pourraient de donner des indications par rapports aux acteurs pouvant assurer le portage au niveau de trois cercles (Bougouni, Koutiala et Ségou).

Au titre des organisations paysannes ou autres rencontrées, on peut retenir :

Bougouni

- La chambre locale d'agriculture ;
- Le Mouvement Biologique Malien (MOBIUM)

Koutiala

- La chambre locale d'agriculture
- L'Union régionale des Producteurs cotonniers et vivriers

Ségou

⁹Il faut toutefois, préciser que ceci n'est pas un des objectifs assignés à ce travail. Mais, pour les besoins de complémentarité des actions CCAFS, les processus de mise en place des plateformes locales pourraient s'en inspirer et alimenter leur réflexion sur la base des enseignements pouvant être tirés.

- La coordination régionale des organisations paysannes

A la lumière des résultats ainsi obtenus, nous pouvons retenir que les organisations de producteurs suivantes sont à mesures d'assurer le portage des plateformes locales. Il s'agit de : MOBIOM de Bougouni, l'union Régionale des sociétés Coopératives des producteurs de coton et vivriers « MiniankalaJigi » de Koutiala et l'AOPP régionale de Ségou. Les arguments suivants permettent de conforter ces choix.

- Pour le MOBIM de Bougouni, il faut retenir que du point de vue institutionnel, l'organisation est bien structurée avec un conseil d'administration (de 7 membres) et un comité de surveillance de 3 membres qui siègent normalement conformément aux prescriptions statutaires. Elle comprend un total de 85 coopératives dont 46 réellement opérationnelles. Le MOBIOM a des partenariats avec Helvetas, Oxfam, ICRISAT, UEMOA, AFD/APROCA, CMDT... l'organisation dispose d'un siège assez bien équipé en termes d'équipement en bureaux et de matériels de travail avec un service comptable. MOBIOM a manifesté expressément son engagement et son intérêt à assumer le portage de la plateforme de Bougouni.

- Pour le cas l'URSCPC de Koutiala, elle couvre deux régions (Sikasso et Ségou) et 5 cercles (Koutiala, Yorosso, Bla, San et Tominian. Elle comprend 10 unions secteurs, réparties entre 74 unions communales et environ 1852 sociétés coopératives des producteurs de coton et vivriers. L'union dispose des bureaux assez bien équipés du matériel de travail ainsi que d'un personnel technique d'appui. Elle a expressément manifesté son engagement et son intérêt pour la plateforme de Koutiala et à en assurer le portage institutionnel.

- L'AOPP de Ségou : elle est composée de 50 organisations (des coopératives, syndicats, exploitants forestiers, maraîchers, pêcheurs) et couvre 7 cercles. Elle fonctionne sur la base d'une assemblée générale et d'un bureau exécutif de 18 personnes élus pour 5 ans. Il existe un personnel permanent qui comprend un coordinateur, un comptable et un gardien. L'AOPP a manifesté son intérêt et son engagement à assurer le portage de la plateforme de Ségou.

Pour l'opérationnalisation des espaces d'échange

Il convient de dynamiser ou créer des espaces de concertation à l'échelle régionale et locale autour des problématiques d'adaptation de l'agriculture et de la sécurité alimentaire aux changements climatiques. Ces espaces peuvent partir des organisations existant déjà et renforcer les dynamiques en cours conformément aux activités qu'elles entreprennent en lien avec la thématique des changements

climatiques. Elles peuvent alors exister sous forme de plateformes de dialogue multi acteurs régionales et locales sur les changements climatiques.

Pour l'effectivité des politiques publiques

Diffuser, vulgariser et mettre à disposition les politiques de gestion des changements climatiques

Il faut une vulgarisation, diffusion et au besoin une traduction en langues locales. La totalité de nos interlocuteurs ont proposé à la fois la traduction des documents de politiques publiques et l'organisation des débats publics à ce sujet. La mise à contribution des services techniques pourrait constituer un atout, mais cela passe préalablement par un renforcement des capacités (à travers des formations) des agents. Toutefois, il convient de préciser que le problème d'ineffectivité des politiques va au-delà d'une simple question d'information des acteurs. Il trouve son fondement dans l'articulation entre les différents niveaux de gouvernance de la matière et la capacité de chaque acteur à connaître et assumer concrètement les rôles et responsabilités qui lui incombent. Il faudrait alors passer par des actions de renforcement des capacités à tous les niveaux possibles.

Centraliser et rendre accessibles toutes les connaissances en matière de changements climatiques

La question des changements climatiques doit sortir des débats théoriques et s'adapter au discours que pourrait comprendre les acteurs locaux. Pour la cohésion des actions et interventions de l'Etat, il serait intéressant de penser à une cellule de centralisation des connaissances et des politiques en matière d'adaptation aux changements climatiques. Ce qui permettrait d'éviter que quelques « initiés » se proclament « experts » et favoriser une plus grande appropriation à grande échelle.

Réaliser un audit ou diagnostic institutionnel et organisationnel de l'AEDD

Au – delà de cette dimension fonctionnelle de l'AEDD, il serait opportun de poser la question de l'organisation en termes structurels. En effet, l'AEDD se retrouve dans la posture d'une mission « commando » où il faut tout régler en même temps et rentrer à la base. Il n'est peut - être pas raisonnable de la surcharger avec autant d'attributions. A ce stade de nos enquêtes, il convient de préciser que nous ne sommes pas à mesure d'être tout à fait affirmatif sur ce genre de questions dont la réponse nécessite de pousser encore plus les investigations. A ce sujet, ne faudrait – il pas recommander

d'entreprendre un audit – institutionnel et organisationnel de l'AEDD pour voir réellement ses pouvoirs juridiques et politiques, ses réelles capacités opératoires en termes de disponibilités, qualifications des ressources matérielles, financières et humaines ? Une telle analyse se focaliserait uniquement sur l'AEDD et ses interactions avec les autres acteurs et permettra de mieux affiner les analyses.

Peut-être que l'AEDD devrait avoir des représentations aux niveaux régional et local.

Exploiter l'opportunité qu'offre la décentralisation

Par ailleurs, l'Etat malien, à travers les différentes autorités politiques, doit à son tour, arrêter de faire une gestion incantatoire de la problématique de changements climatique en posant des actes concrets et persuasifs dans le sens par exemple de la prise en charge par le financement public sur budget national, d'un certain nombre d'actions. Il s'agit par exemple, veiller à un achèvement du processus institutionnel en faisant atterrir les textes et les politiques aux niveaux les plus proches possibles des usagers.

Il faut en outre, donner un contenu réel à la décentralisation en impliquant au maximum les collectivités territoriales. E, effet, le transfert des compétences pourrait constituer une fenêtre à exploiter. Il pourrait aider d'ailleurs à désengorger l'AEDD et à permettre une véritable subsidiarité dans la planification et la mise en œuvre des actions spécifiques...

« Il faut impliquer les collectivités territoriales, les services techniques, les services déconcentrés de l'Etat et les organisations de la société civile. C'est dans ces conditions que la politique agricole a été élaborée... Ensuite, il faut, une fois que la politique est élaborée et adoptée, se donner le temps et les moyens de la partager avec les acteurs concernés. Vous voyez cette politique d'aménagement du territoire, elle est peu connue par les acteurs. Je pense que pour palier ça, il faut pour chaque politique : partager le document, l'expliquer et enseigner les mécanismes de mise en œuvre aux acteurs concernés » (entretien B. S, Bamako, octobre 2014).

Bibliographie

Cadre de Gestion Environnementale et Sociale, rapport final, AEDD, avril 2013,
Comment instaurer un dialogue entre chercheurs et décideurs pour l'adaptation aux
changements climatiques au Mali ? Analyse des défis, contraintes et opportunités,
CCAFS/CGIAR, Document de travail N°84

Décision N° 12-/MEA- AEDD du 20 novembre 2012 portant création d'une
plateforme nationale d'échange dans le cadre du programme changement climatiques
et sécurité alimentaire (CCAFS)

L'Etude Nationale Prospective 2025

La Loi d'Orientation Agricole

La Politique de Développement Agricole, Août 2013

La Politique Nationale de l'Environnement

La Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique

Loi N° 10 – 027 du 12 juillet 2010 portant création portant création de l'Agence de
l'Environnement et du Développement Durable et ses textes d'application

Politique Nationale sur les Changements Climatiques et Plans d'Action 2014 – 2018,
MEEA, avril 2014

Rapport national sur le développement durable au Mali dans la perspective de Rio+20,
juin 2012

Recueil des textes internationaux en matière d'environnement

Recueil des textes nationaux au Mali en matière d'environnement



RESEARCH PROGRAM ON
**Climate Change,
Agriculture and
Food Security**



The CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS) is a strategic initiative of CGIAR and Future Earth, led by the International Center for Tropical Agriculture (CIAT). CCAFS is the world's most comprehensive global research program to examine and address the critical interactions between climate change, agriculture and food security.

For more information, visit www.ccafs.cgiar.org

Titles in this Working Paper series aim to disseminate interim climate change, agriculture and food security research and practices and stimulate feedback from the scientific community.

CCAFS is led by:



Strategic partner:



Research supported by:

