

Analyse des discordances entre les niveaux national et local par rapport à la gestion du changement climatique au Mali

Working Paper No. 179

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

Kadari Traoré
Edmond Totin
Robert Zougmore
Bougouna Sogoba
Pierre Sibiry Traoré



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



Working Paper

Analyse des discordances entre les niveaux national et local par rapport à la gestion du changement climatique au Mali

Working Paper No. 179

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

Kadari Traoré
Edmond Totin
Robert Zougmoré
Bougouna Sogoba
Pierre Sibiry Traoré

Correct citation:

Traoré K, Totin E, Zougmore R, Sogoba B, Traoré PS. 2016. Analyse des discordances entre les niveaux national et local par rapport à la gestion du changement climatique au Mali. CCAFS Working Paper no. 179. 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.

The CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS) is a strategic partnership of CGIAR and Future Earth, led by the International Center for Tropical Agriculture (CIAT). The Program is carried out with funding by CGIAR Fund Donors, Australia (ACIAR), Ireland (Irish Aid), Netherlands (Ministry of Foreign Affairs), New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade; Switzerland (SDC); Thailand; The UK Government (UK Aid); USA (USAID); The European Union (EU); and 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 – NonCommercial–NoDerivs 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. 179

DISCLAIMER:

This Working Paper has been prepared as an output for the Capacitating Science Policy Platforms to mainstream Climate Change into National Agricultural and Food Security Policy project 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

Au Mali, l'analyse des discordances entre le niveau national et le niveau local dans le domaine des politiques en lien avec le changement climatique questionne la problématique de la prise en compte des préoccupations des communautés locales (en l'occurrence rurales) dans ces politiques. Elle amène aussi à nous interroger sur les interactions entre acteurs et les effets induits par les politiques sur les réalités et les pratiques des acteurs concernés.

Il ressort qu'un grand nombre de documents de politiques publiques et de normes ont été produits et des institutions dédiées ont été mises en place au niveau national dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Cependant, sur le terrain, un fossé existe toujours entre la réalité des mesures au niveau national et les pratiques au niveau local par rapport à la mise en œuvre de ces politiques. Les interventions au niveau local ne sont pas toujours en cohérence avec le contenu des documents officiels qui eux aussi sont assez souvent mal connus à l'échelle locale. Des problèmes de mise en cohérence des interventions existent même au niveau des acteurs étatiques, entre eux d'une part, et avec les autres acteurs (pouvoirs traditionnels, services techniques, collectivités, organisations de la société civile) d'autre part. Il est souvent reproché à l'Etat central, selon les acteurs locaux, de ne pas faire le nécessaire pour éviter des divergences.

Au demeurant, il reste constant que l'écart entre les niveaux national et local vient du fait que les dispositions ne sont toujours harmonisées pour permettre une mise en œuvre au niveau local des mesures nationales prises. Une meilleure prise en compte des réalités sociales, économiques et culturelles en cours au niveau local dans la définition des normes nationales pourrait offrir plus d'opportunités pour réduire les écarts observés.

Mots clés

Changement climatique; discordances ; politiques; Mali

Sommaire

| | |
|---|----|
| 1. Introduction | 5 |
| 2. Méthodologie | 7 |
| 3. Partage de responsabilité | 9 |
| - La responsabilité au niveau local | 9 |
| - Les problèmes de collaboration entre acteurs | 9 |
| 4. La nécessaire mise en cohérence des actions et initiatives en cours | 11 |
| - Des initiatives inachevées | 11 |
| - Des écarts : les dis-connections entre interventions et les politiques nationales | 12 |
| 5. Les freins aux initiatives de développement | 15 |
| - Des expériences à valoriser | 15 |
| - Le Fonds climat et autres mécanismes financiers | 17 |
| 6- Des propositions pour un rapprochement du local et du national | 19 |
| - Renforcement de la capacité institutionnelle et technique des acteurs | 19 |
| - Opérationnaliser le transfert des compétences aux collectivités locales | 20 |
| - Repenser la communication, la participation des acteurs aux processus | 21 |
| - Renforcer les cadres de concertations multi-acteurs | 21 |
| 7. Conclusion | 23 |
| Références | 24 |

1. Introduction

Il est récurrent de constater que les politiques nationales, notamment celles en lien avec le changement climatique, ne sont pas toujours mises en œuvre. De récentes études effectuées au Mali, Ghana et Sénégal ont identifiés les facteurs qui limitent la mise en œuvre des politiques de changement climatique (Essegbey et al., 2015; Traoré et al., 2015; Dia et al., 2015). En général, il est souligné que les politiques de changement climatique ne sont pas toujours mises en œuvre, entre autre, parce que les acteurs en charge de la mise en œuvre de ces politiques ne sont pas toujours informés de ces politiques.

A cette étape de la mise en œuvre du CCAFS-Flagship4, les acteurs sont intéressés par la caractérisation des discordances entre le niveau national et le niveau local de gestion du changement climatique au Mali. L'objectif général de l'étude est de comprendre comment et dans quelle mesure les politiques élaborées au niveau national prennent en compte les attentes et les vrais problèmes des acteurs locaux. Ce travail s'appuie essentiellement sur l'analyse institutionnelle et prend en compte des outils qualitatifs utilisés dans une enquête précédente dans les régions de Bamako, Bougouni, Sikasso, Koutiala et Ségou. L'étude fait une analyse du cadre institutionnel existant et une cartographie des jeux et interactions d'acteurs à différents niveaux.

En partie, l'étude vise à partir des évidences du milieu local, à analyser les barrières à la mise en œuvre des politiques en se fixant sur les écarts qui existent entre les axes prioritaires retenus dans les documents de politiques et les pratiques. Ensuite, une feuille de route est suggérée pour réduire les discordances entre niveaux national et local pour une meilleure prise en compte des besoins et attentes des communautés dans les politiques de changement climatique au Mali.

De façon spécifique l'étude vise à :

- Analyser les écarts politiques et institutionnels entre le niveau national et local en rapport à la gestion du changement climatique ;
- Identifier les besoins et attentes des communautés dans les régions de Ségou, Koutiala et Bougouni ;

- Analyser les besoins en lien avec les axes prioritaires définis dans les politiques ;
- Proposer des options et ou actions possibles permettant de réduire les discordances politiques et institutionnelles entre le niveau national et le niveau local.

Le présent rapport donne les principaux résultats obtenus au cours de cette phase.

Il se structure autour de trois parties. La première partie traite des responsabilités respectives du niveau national et local. La deuxième partie aborde la problématique de la mise en cohérence des actions à ces deux niveaux et la troisième partie analyse la responsabilité de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques de changement climatique.

2. Méthodologie

L'étude s'appuie essentiellement sur l'analyse des pratiques de mise en œuvre des politiques en lien avec le changement. L'approche adoptée dans cette étude a suivi un itinéraire relativement différent de la précédente revue des instruments institutionnels de gouvernance du changement climatique (Traoré et al., 2015). Elle part des évidences locales pour comprendre dans quelle mesure les besoins des communautés locales sont pris en compte dans les politiques nationales et quelles sont les dispositions en place pour permettre la mise en œuvre de ces politiques. L'étude a ciblé quelques secteurs clés, dont la gestion foncière et des ressources naturelles (forêts). Les données ont été collectées à partir d'interviews semi-structurés administrés à différentes catégories d'acteurs dans les régions d'intervention du projet, Bougouni, Sikasso, Koutiala et Ségou. Une perspective nationale des politiques du Mali en lien avec le changement climatique a été aussi analysée en conduisant des interviews avec les acteurs au niveau national, notamment à Bamako tels que les cadres techniques des ministères, les agents de la société civile, les élus. En général, l'étude s'est déroulée en plusieurs étapes.

- Une revue documentaire pour faire le point des mesures et politiques en cours au Mali par rapport à la gestion du changement climatique. La documentation a ciblé les mesures/politiques d'adaptation à l'échelle nationale et locale (district). La précédente étude de revue de politiques (Traoré et al., 2015) a servi de point d'entrée pour cette première phase de l'étude.
- La phase de terrain qui s'est déroulée en deux étapes : la première à Bougouni, Sikasso, Koutiala et Ségou où nous y avons interviewé 18 responsables des services techniques (agriculture, élevage, eaux et forêts, assainissement et contrôle des pollutions et nuisances, statistique et planification du développement), 5 élus des collectivités locales, 8 responsables des organisations de producteurs et ONG intervenant dans le domaine de l'agriculture et la sécurité alimentaire. La deuxième phase s'est déroulée à Bamako au cours de laquelle nous avons rencontré les divers acteurs y compris 6 agents des services techniques, 3 élus des collectivités et 5 responsables des instituts de formation.

- La phase de validation qui a consisté en un atelier organisé avec les partenaires au niveau national (à Bamako) pour partager les résultats de l'étude et les grandes leçons apprises. A la suite de l'atelier, une note synthétique est produite et mise à la disposition de tous les partenaires pour une meilleure appropriation et exploitation de l'étude.

3. Partage de responsabilité

L'essentiel des discours soutiennent que les acteurs locaux et institutions à la base jouent un rôle capital dans la réussite des actions du changement climatique. Mais dans la pratique, les pouvoirs et l'autonomie qui sont confiés à ces acteurs locaux sont parfois proclamés et sans forcément être déclinés en actions évidentes. De ce fait, leurs responsabilités peinent à être mises en œuvre tant du point de vue des dispositifs institutionnels en place que du point de vue des moyens mis à leur disposition.

La responsabilité au niveau local

Le niveau d'implication des acteurs locaux dans la prise de mesures et politiques reste une préoccupation majeure. Les acteurs locaux ont toujours l'impression que "*les choses se décident à Bamako*", les processus commencent et se terminent à Bamako et le niveau local est très souvent mis de côté. L'information arrive très peu ou très en retard au niveau local. Les gens sont invités à participer à des rencontres à Bamako parfois à un ou deux jours de la tenue de ces rencontres, on ne leur envoie ni documents préparatoires, ni de détails sur le contenu des échanges. On dit simplement qu'ils doivent participer à des rencontres à tel endroit et avec tel partenaire. Ce qui ne leur laisse pas le temps de comprendre les enjeux liés à ces échanges. Il y a alors un véritable problème du niveau de participation aux processus de décisions.

Une difficulté majeure réside dans la langue de communication à l'occasion des débats locaux. Le plus souvent, ces documents sont produits en français, les agents techniques qui sont chargés de les expliquer, souvent, ne parlent pas les langues locales ou ne les maîtrisent pas ou peu. Cette barrière de communication limite la participation des acteurs locaux au cours des réunions de validation des politiques. Aussi, les acteurs locaux sont le plus souvent très faiblement représentés, ce qui empêche une véritable appropriation des processus par les acteurs locaux.

Les problèmes de collaboration entre acteurs

Dans un système où chaque acteur cherche à se positionner compte tenu des enjeux économiques et politiques, la réalité nous enseigne qu'il existe beaucoup de difficultés

pour mettre ensemble tous les acteurs concernés. Quelques contraintes structurelles viennent complexifier davantage les données.

Le rapport national sur l'Etat de l'Environnement est un document qui présente la situation de l'environnement au Mali. L'intérêt et l'originalité de sa démarche sont de collecter, traiter et analyser le plus d'informations possibles, de manière « croisée » sans en altérer la qualité et de les diffuser à une large échelle. De ce fait, le Rapport sur l'état de l'environnement vise doublement à respecter le droit à l'information et les droits à l'éducation et à la santé par un accès libre à des informations fiables et régulièrement mises à jour afin que chaque citoyen se sente concerné à participer au débat sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles, il faut qu'il puisse accéder à l'information de base. Le rapport participe à l'application du Principe 10 de la déclaration de Rio (1992) qui stipule que: *« la meilleure façon de traiter des questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit dûment avoir accès aux informations relatives à l'environnement ».*

Toutefois, il y a lieu de reconnaître que le droit des communautés à l'information est quelque peu limité ou mal appréhendé car le rapport n'est pas traduit, ni diffusé suffisamment en langue locale à l'échelle locale. Certains acteurs ne l'ont jamais vu, d'autres n'en ont jamais entendu parler.

4. La nécessaire mise en cohérence des actions et initiatives en cours

Il existe au Mali des initiatives dont les impacts sont parfois mitigés compte tenu des stratégies d'intervention et des problèmes de cohérence transversale. La plupart des acteurs locaux pointent un doigt accusateur à l'Etat central dont les politiques et les stratégies provoquent des dysfonctions du système.

Des initiatives inachevées

L'une des initiatives jugées très pertinentes pour le développement agricole et son adaptation aux changements climatiques est l'appui de la météo au secteur agricole. En effet, le service de la météo délivre plusieurs services utiles au secteur agricole tels que la prévision saisonnière et le bulletin d'information agro météorologique. Pour renforcer la capacité des agents du service météo, le projet "Bâtir des communautés résilientes aux catastrophes" (BDRC) a été initié par la coopération italienne de 2003 à 2009 (Gubbels et al., 2010). Il avait réussi à mettre en place un groupe de travail pluridisciplinaire qui produisait toutes les décades des informations agro météorologiques décennales destinées directement aux agro éleveurs. Ces informations constituaient un outil efficace d'aide à la décision pour les producteurs.

L'un des décalages manifestes entre le niveau national et le niveau local, réside dans la distribution des rôles et des responsabilités dans le cadre des missions de la météo. En effet, les stations d'observations météorologiques en milieu rural (Koutiala, Sikasso, Ségou, Kita, Dioila) sont rattachées à l'ASECNA qui à son tour, est rattaché au Ministère des transports. Il est constant que la météo est un domaine transversal et que l'agriculture doit occuper une place non négligeable dans ses activités. Elle n'a cependant pas de connexion spécifique avec l'environnement encore moins avec le ministère de l'agriculture. Pour le secteur agricole, son apport est capital pour l'adaptation aux changements climatiques. Les acteurs ne sont pas au même niveau d'information que ce soit les services techniques ou la société civile.

Il ressort des entretiens réalisés avec les acteurs locaux à Sikasso et à Koutiala que lorsque le projet italien a débuté, le groupe de travail initié par le projet BDRC tenait des réunions périodiques (tous les 10 jours), organisait des sorties sur le terrain pour informer les

producteurs et les membres des différentes composantes produisaient des rapports qu'ils diffusaient à l'intention des tous les acteurs locaux. Depuis l'arrêt du financement, les choses n'ont plus marché. Il y a un manque de coordination des actions au niveau national.

L'agriculture est une composante essentielle de la météo. L'agent de l'ASECNA nous a confié qu'il ne peut pas traduire les informations climatiques en langage accessible au paysan. La météo et l'agriculture ne sont pas sur la même longueur d'onde, il faut trouver un point de coordination.

Des écarts : les dis-connections entre interventions et les politiques nationales

En manque d'informations spécifiques, les acteurs sur le terrain agissent comme ils peuvent. Ceux (les acteurs de la société civile -ONG-) qui travaillent avec les producteurs sur le terrain ne sont parfois pas toujours informés des stratégies sectorielles pertinentes pour agir. Un des responsables d'ONG nous confie que leurs interventions ne sont pas toujours articulées avec les politiques publiques du fait qu'ils n'en sont pas toujours informés de leurs contenus.

Certains acteurs sont cependant critiques sur leurs propres approches au niveau local. Tout en étant conscients qu'ils devraient mieux faire, ils reconnaissent qu'ils devraient se rencontrer périodiquement même sans l'intervention du niveau national. En substance, il ne faut pas tout attendre des initiatives du niveau national. Il est important de poursuivre les dynamiques et de les renforcer même sans un partenaire extérieur.

En partant du constat que les systèmes étatiques de gestion des ressources naturelles sont de plus en plus incapables de réguler la compétition autour de ces ressources et d'endiguer leur dégradation continue, l'Etat malien a entrepris de faire évoluer le cadre juridique et institutionnel en vue d'une meilleure prise en compte des conventions locales de gestion des ressources naturelles. Cependant, on note souvent la mauvaise, sinon la non application de la plupart des conventions (Dicko : 2002, Lavigne Delville : 2001, Coulibaly : 1999, Ba et al. 1999, PAE : 2003).

A ces différents défis, il faut ajouter celui de la mise en cohérence des politiques publiques. Si des avancées certaines ont été constatées du point de vue de la législation et des documents stratégiques sectoriels, il reste que la capacité de régulation de l'Etat et des collectivités reste un des grands problèmes de l'application des textes au Mali. Même si les textes existent

parfois, les autorités ont des problèmes à les appliquer correctement compte tenu d'une part, de la faiblesse des organes de contrôle et de la lourdeur de l'administration publique.

La problématique de la prise en compte des conventions locales dans le cadre institutionnel se pose avec beaucoup d'enjeux. Sur la question de l'articulation entre le local et le national, les organisations de producteurs ont fait remarquer qu'il y a eu beaucoup d'initiatives locales au Mali, mais que les nombreuses mutations institutionnelles (du fait des réformes très fréquentes) déstabilisent les acteurs qui se voient parfois balloter entre différents départements sectoriels de rattachement.

Les acteurs pensent qu'il faut amener les collectivités à être responsabilisées dans la gestion des ressources naturelles. En effet, lorsque le transfert des compétences sera effectif, cela entraînera une responsabilisation des collectivités et des acteurs locaux. C'est pourquoi les acteurs trouvent en la décentralisation, une opportunité à conforter du fait que dans certains villages, les communautés n'ont jamais cessé de couper le bois car l'agent de l'Etat a instauré une prime à la déforestation en délivrant un quitus de 500 FCFA aux femmes, les autorisant ainsi à couper du bois.

Au plan foncier, il faut noter que des problèmes subsistent quant à l'articulation entre ce qui est prôné dans les politiques nationales et ce qui se passe concrètement au niveau local. Concernant la décentralisation du foncier, il reste évident que la gestion domaniale et particulièrement le contrôle du foncier, devrait constituer la compétence fondamentale des autorités locales. Cette compétence échappe largement aujourd'hui aux pouvoirs publics locaux compte tenu du fait que les ressources ne leurs sont pas toujours transmises. Or, le contrôle de la terre permet d'abord l'exercice des compétences de base des collectivités, par exemple l'aménagement de l'espace, la mise en place des voiries et équipements de base, les lotissements. Il est évident que ces travaux ne peuvent se faire sans soutien financier.

S'agissant de la place réservée aux droits fonciers coutumiers, il ressort de la législation, une reconnaissance de forme mais non effectivement mise en œuvre encore sur le terrain du fait des discordances juridiques. Dans la réalité, les dispositions foncières peinent à être mises en application parce que, même si les textes sont adoptés, les modalités de mise en œuvre ne suivent pas. En effet, les commissions de constatations des droits coutumiers n'ont pas été mises en place dans toutes les communes et même là où elles sont en place, elles n'existent que de nom et ne sont pas fonctionnelles.

Sur le plan du foncier pastoral, il faut reconnaître que même si la charte pastorale existe depuis quelques années, la législation foncière concernant le rural prend essentiellement en compte les espaces agricoles et néglige les espaces pastoraux. Les pâturages sont constitués par tous les espaces auxquels peuvent avoir accès les animaux à partir des points d'eau auxquels leurs propriétaires ou leurs gardiens ont le droit de les abreuver: c'est l'accès à l'eau qui détermine en conséquence l'accès à l'espace. Ce système, fort ancien, et parfaitement légitime aux yeux des éleveurs, n'est pas pris en compte par les législations foncières. Et, finalement, l'espace pastoral dans la législation foncière, n'est pas abordé en tant que tel. Il ressort de l'article 11 de la Charte Pastorale que *«les pasteurs et les organisations de pasteurs doivent apporter leurs concours à la protection de l'environnement et à la lutte contre la désertification. Ils doivent contribuer, en collaboration avec les services techniques compétents et les autres utilisateurs, au maintien des écosystèmes naturels, à leur fonctionnement équilibré et à la valorisation de leur potentiel productif»*. Mais la loi ne donne aucun détail par rapport aux modalités d'application de cette collaboration.

Par ailleurs, la charte pastorale prévoit que le déplacement des animaux se fait sur des pistes pastorales et que les collectivités territoriales assurent la gestion des pistes pastorales avec le concours des organisations de pasteurs et en concertation avec tous les acteurs concernés. Elles sont notamment chargées de la création de ces pistes, de leur réhabilitation. Elles procèdent à leur délimitation et assurent leur balisage et leur entretien par tous moyens appropriés. Sur le terrain, ces pistes ne sont pas identifiées pour la plupart des cas. Même pour les quelques cas où elles sont identifiées, elles ne sont pas souvent délimitées et sont obstruées par les champs. Ce qui explique la récurrence des conflits parfois violents entre agriculteurs et éleveurs.

5. Les freins aux initiatives de développement

L'analyse des interactions entre les acteurs montre que le dialogue est assez difficile entre l'Etat central et les autres acteurs (tant au niveau national qu'au niveau local). Du côté des acteurs non étatiques, les accusations sont nombreuses vis – à – vis des options des politiques publiques pour une meilleure prise en compte des changements climatiques. Si certains acteurs trouvent que des expériences probantes au niveau local sont peu ou pas valorisées, d'autres par contre, affirment que c'est l'Etat qui constitue l'obstacle majeur à l'éclosion d'une véritable dynamique protectrice de l'environnement.

Des expériences à valoriser

Concernant la prise en compte des actions environnementales dans les Plans de Développement Economique Social et Culturel (PDESC), l'état des lieux de la décentralisation indique que l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) a instauré une contribution des communes de 5% pour le financement des activités environnementales des PDESC contre 20% pour les autres secteurs (santé, éducation, hydraulique, etc.). Toutefois, l'intégration de la dimension environnementale à travers le Programme Communal d'Action Environnemental (PCAE) et des changements climatiques par le biais de l'outil *climate Proofing* n'a encore pas atteint une large couverture.

Dans cette perspective, le syndicat inter collectivités *blomba*¹ de Bougouni en partenariat avec *Mali Folk Center* a initié en 2009 – 2010 un programme d'insertion des changements climatiques dans sa composante "atténuation des effets des changements climatiques dans les plans de développement" des différentes collectivités du cercle de Bougouni. Cette activité a consisté à analyser les plans de développement des communes pour voir si elles ont pris en compte les changements climatiques dans leurs PDSEC.

Afin de trouver des alternatives à la coupe abusive du bois et créer des activités génératrices de revenus, la dynamique syndicale a appuyé l'adoption des conventions locales de gestion des ressources naturelles. Le décalage entre le niveau national et local provoque la

¹Bulomba est une association qui regroupe 26 communes du cercle de Bougouni.

démotivation de certains acteurs locaux. S'agissant du niveau national et du niveau local, les acteurs font remarquer que ce qui est fait au niveau national doit parvenir jusqu'au niveau local. C'est surtout au niveau des journées des communes qu'on parle de climat. Cela n'est pas suffisant. Il faut absolument responsabiliser des gens qui descendent jusqu'à la base. Quand on élabore une politique, il faut se donner les moyens de l'amener jusqu'au niveau local. Tout est élaboré à Bamako, en venant à la base, le décalage avec les réalités locales explique tous les échecs car si la base n'est pas impliquée, « *on tâtonnera toujours* ».

Les propos qui suivent sont révélateurs des écarts entre les différents niveaux institutionnels de gestion des politiques publiques en matière environnementale au Mali.

« La base même de ces échecs-là, c'est l'Etat. Que fait l'Etat pour pallier les difficultés ? Dans ma commune, j'ai voulu arrêter plus de 15 camions chargés de bois à destination de Bamako. C'est l'Etat même qui donne des permis pour l'exploitation du bois. Je vous demande si des forêts classées existent au Mali car les titulaires de permis de coupe sont dans nos forêts classées. Dans mon PDSEC, nous avons inscrit dans chaque village 1 ha de forêt. Ce qui fait un total de 58 hectares. [...] Quand on organise des ateliers nationaux, on choisit les maires qui parlent bien. L'Etat tue les initiatives de développement... Comme solution, il faut encourager les initiatives locales pourvu qu'elles soient conformes aux documents officiels... »².

En général, la décentralisation reste encore une opportunité inachevée. Il apparaît que les modalités de mise en œuvre de la décentralisation sont des facteurs qui entravent le développement local. « *La décentralisation au Mali est très mal faite. C'est l'Etat qui gouverne et les élus qui administrent. C'est le manque de volonté politique car les textes sont faits et ne peuvent être appliqués. Là même où l'Etat a échoué, les communes ont réussi. Blomba a délimité 72 hectares de forêts classées à Kèmèdougoukoulou, balisés de bout en bout avec une porte d'entrée. Notre travail est assimilable à conduire une pirogue, on passe sans laisser de traces* (propos de N. K. élu à Bougouni, entretien du 04 avril 2015 à Bougouni).

² Elu de commune rurale du cercle de Bougouni, entretien, du 04 avril 2015 à Bougouni

D'après certains élus interviewés, le partenariat entre l'Etat central et les collectivités mérite d'être repensé. Le débat est alors plombé selon que l'on écoute la version des élus ou celle des services déconcentrés de l'Etat. En effet, ces derniers trouvent que les collectivités n'ont pas les compétences techniques et qu'un éventuel transfert provoquerait une perte de ce qui reste à préserver de l'environnement et des ressources naturelles.

Toutefois, il faut préciser qu'appréhender la question des changements climatiques uniquement sous l'angle de la gestion de l'exploitation des ressources naturelles est réductrice du champ d'analyse. En effet, plusieurs autres dimensions seront alors occultées notamment concernant l'assainissement, la gestion des déchets qui sont prises en charge dans les politiques environnementales.

Le Fonds climat et autres mécanismes financiers

Pour mieux répondre aux défis des changements climatiques, le Gouvernement de la République du Mali a formulé une Politique et une Stratégie Nationale sur les Changements Climatiques (PNCC) dans le but de promouvoir l'émergence d'une économie verte résiliente au changement climatique (Document Stratégique pour une EVRCC). Afin de doter cette Stratégie d'un instrument financier, un Fonds Climat Mali a été mis en place par le Gouvernement Malien. Le Fonds a reçu une première contribution du Royaume de Suède en Décembre 2013.

Le premier Plan d'Investissement du Fonds Climat Mali adopté en 2014, a pour ambition d'appuyer la mise en œuvre de façon intégrée des quatre axes suivants de la Stratégie Nationale (SNCC) :

- Axe Stratégique III : Renforcement des capacités nationales et de la recherche sur les Changements Climatiques
- Axe Stratégique VI : Incitation à la prise en considération des Changements Climatiques au niveau des politiques sectorielles
- Axe Stratégique VII : Incitation à la prise en compte des Changements Climatiques au niveau territorial
- Axe Stratégique VIII : Incitation du secteur privé à participer à l'effort national en matière de Changements Climatiques.

Sur le terrain, tous les acteurs qui sont sensés mettre en œuvre ces stratégies n'y connaissent pas toujours de ce fonds qui reste pourtant une opportunité dans la lutte contre les effets du changement climatique. Il existe d'autres mécanismes des changements climatiques qui proviennent essentiellement de la coopération bilatérale tel que Fonds Vert Climat, le Programme de micro financement du FEM (PMF/FEM) qui permettent de soutenir les projets communautaires de conservation et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles en partenariat avec les ONGs et les organisations communautaires de base³.

En réalité, ces dispositifs sont totalement méconnues des acteurs locaux qui pensent qu'on fait exprès pour les maintenir dans l'ignorance et créer ainsi une sorte de monopole au profit de quelque privilégiés qui sont capables de s'organiser pour mobiliser ces ressources.

6. Des propositions pour un rapprochement du local et du national

Au regard de tout ce qui précède, il est certain qu'il existe des écarts entre le niveau local et national. Mais cette situation peut être améliorée en agissant d'une part, sur les stratégies d'implication des acteurs locaux dans les processus de décision et d'autre part, en suscitant une volonté politique pour rendre l'information accessible aux acteurs locaux. Cela passe par le renforcement de la capacité des acteurs locaux, une réadaptation des stratégies de communication et des cadres de concertation et une opérationnalisation du transfert des compétences d'autre part.

Renforcement de la capacité institutionnelle et technique des acteurs

Malgré la présence de nombreuses organisations rurales on observe des difficultés organisationnelles et un déficit en termes de compétences techniques de la part des acteurs pour comprendre tous les enjeux liés au changement climatique. Les organisations paysannes sont aujourd'hui constituées d'associations et de coopératives de producteurs qui ont besoin d'une organisation stable pour assurer la continuité des activités même à la fin des financements.

Assurer la gestion durable des ressources naturelles dans un contexte de changements climatiques profonds devient un des enjeux majeurs. Or on sait que les ressources naturelles ne peuvent désormais, être durablement gérées qu'avec une implication véritables des modes de régulation ayant fait des preuves au niveau local. Il s'agira de développer des stratégies visant la réduction des effets des changements climatiques et de faire en sorte que l'intensification et la modernisation de l'Agriculture soient compatibles avec la préservation de l'environnement et des ressources naturelles pour les générations futures. On pourrait alors:

- Organiser et animer des caravanes autour des thématiques pertinentes (changement climatique et enjeux socio-économiques majeurs ; responsabilités des acteurs face aux défis du climat, l'Etat et transfert des compétences de gestion des ressources naturelles, processus d'animation du dialogue multi acteurs sur le climat...).

- Renforcer l'encadrement du secteur rural : il ressort des résultats qu'il existe des contraintes matérielles, financières en matière de ressources humaines notamment du côté des services techniques de l'Etat (en encadrement rural problématique). L'Etat doit repenser le système d'encadrement du monde rural et renforcer les services techniques tant du point de vue des compétences des agents que de celui des effectifs à pourvoir.
- Travailler à la synergie dans la mise en œuvre des actions et interventions car les différents intervenants s'ignorent assez souvent.

Opérationnaliser le transfert des compétences aux collectivités locales

L'Etat malien, à travers les différentes autorités politiques, doit à son tour, mieux prendre en charge la problématique des changements climatiques 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, de veiller à un achèvement du processus institutionnel en faisant atterrir les textes et les politiques aux niveaux les plus proches possibles des usagers.

Le programme de développement Economique, Social et culturel (PDESC) devrait être un véritable outil de planification des actions stratégiques majeures à l'échelle communale. En effet, il permet de prendre en compte l'essentiel des questions environnementales localement mieux réfléchies (bien entendu, en articulation avec les politiques publiques nationales) car les acteurs locaux étant les meilleurs juges de leur environnement immédiat. Toutefois, il s'avère que dans la réalité, ce PDESC des communes maliennes reste très controversé car élaboré de façon parfois un peu précipitée car certains documents constituent d'ailleurs des véritables copier – coller sans une vraie prise en compte des préoccupations de développement durable. Par ailleurs, si c'est le cas, ils constituent des documents de quête aux subventions que certains analystes qualifient comme de véritables «calebasses du mendiant».

Dans la perspective d'un transfert de compétence de gestion des questions environnementales aux collectivités, ces dernières devraient y mettre le plus grand sérieux afin de parvenir à une véritable planification d'un développement local durable.

Pour ce qui concerne la prise en compte des actions environnementales dans les PDESC, il ressort que l'ANICT (bilan 2001 – 2009) a instauré une contribution des communes de 5%

pour le financement des activités environnementales des PDESC contre 20% pour les autres secteurs (santé, éducation, hydraulique, etc.), ce qui constitue une mesure incitative vers les projets environnementaux. Toutefois, l'intégration de la dimension environnementale à travers le programme communal d'action environnemental (PCE) et des changements climatiques par le biais de l'outil «Climate Proofing» n'a pas connu une véritable opérationnalisation.

Repenser la communication, la participation des acteurs aux processus

Selon plusieurs acteurs locaux, les processus de décentralisation n'ont pas été suffisamment participatifs du point de vue d'engagement des acteurs locaux. En effet, quelques représentants des diverses sensibilités ont statué au nom de leurs organisations, 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 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 n'ont pas 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.

Il est important de permettre aux communautés locales de s'exprimer, y compris dans les langues qu'elles maîtrisent. Il ne sert à rien d'aller traiter des questions de climat et d'environnement en français avec des acteurs ruraux qui voient dans cette perspective, une logique d'exclusion. Les associer et les faire participer aux processus, consistent à accorder un minimum de confiance en leur capacité à réfléchir et à raisonner en tout cas, à s'exprimer dans des référents de leur culture. Il n'est pas rare que des « experts » tentent d'expliquer des choses relatives au changement climatique dans des concepts purement technico scientifiques et soutiennent ne pas pouvoir traduire en langues locales. Face à de telles logiques les échanges deviennent quasi impossibles.

Renforcer les cadres de concertations multi-acteurs

Ce besoin de renforcement des cadres de concertation découle d'un autre besoin de partager les expériences innovantes entre les acteurs concernés. En effet, les changements de comportements ne peuvent découler que de la mutualisation des initiatives et pratiques en

cours notamment au niveau local. Cette mutualisation passe alors par l'animation des espaces de partage, d'échanges diversifiés. L'Etat et les partenaires techniques et financiers devraient orienter aussi les appuis à l'endroit de l'animation des cadres de concertation au niveau local, communal et même villageois sur les questions environnementales, et des ressources naturelles.

Il ressort des résultats de nos enquêtes qu'il existe un déficit de dialogue entre les différents acteurs concernés. Ce déficit découle tant de l'ineffectivité des instances et institutions qui sont déjà créées que de la nécessité d'en créer là où besoin est. Cet appui devrait s'opérationnaliser par un diagnostic local par zone afin d'identifier les acteurs et institutions pertinents pour l'animation et le portage de ces cadres d'échanges. On pourrait envisager la mise en place des plateformes multi-acteurs CCAFS (au niveau national et dans les trois districts d'intervention, Bougouni, Ségou et Koutiala) capables de soutenir la dynamique...

Pour les documents de politique publique, une meilleure appropriation par les acteurs, dépendra du niveau d'implication de ceux-ci dans leur conception et de la capacité des services d'encadrement y compris les ONG, d'assurer une meilleure circulation de l'information du niveau région au niveau villageois. Cela nécessite la mise en place d'un mécanisme adéquat en matière de vulgarisation des politiques et textes dans un contexte de décentralisation effective.

Pour la réussite de ces actions, il conviendra de faire confiance aux instances et aux légitimités locales afin de les responsabiliser dans les processus de mise en débat public. Autrement, tous les nouveaux espaces créés resteront la chose des bailleurs et seront difficilement l'affaire des communautés locales.

7. Conclusion

Les discordances entre le niveau national et le niveau local en matière de changement climatique reste tributaire de l'état de connaissance des acteurs sur le contenu des politiques publiques. Il existe un certain nombre de facteurs pouvant permettre de tirer des enseignements.

Les communautés au niveau local souhaitent elles – mêmes prendre en charge les questions environnementales, mais manquent de moyens et de connaissances sur les cadres institutionnels existants. Les normes et dispositifs institutionnels en place ne prennent pas suffisamment en compte la dimension communautaire car la plupart des modalités d'application des mesures envisagées reste non adoptées.

La question des changements climatiques divise les acteurs tant étatiques que non étatiques. Du côté des acteurs étatiques, ils ne sont pas au même niveau d'information et de maîtrise de la problématique, même s'ils pensent que les autres acteurs sont moins compétents pour connaître de cette question.

Les acteurs non étatiques sont dans une logique d'accusation de l'Etat et ont tendance à lui attribuer les échecs des dynamiques et initiatives locales. Ces acteurs évoluent aussi de façon séparée et ne mutualisent pas toujours leurs efforts et actions. Il existe des discordances entre ce que prônent certaines politiques et options stratégiques et les pratiques ainsi que les logiques locales parfois communautaires. Beaucoup d'initiatives au niveau local restent à valoriser et l'organisation d'espaces de partage et d'information reste une opportunité à exploiter.

Références

- Alain Rochegude. Foncier et décentralisation : réconcilier la légitimité et la légalité des pouvoirs domaniaux et fonciers, Bulletin. du LAJP, n°26, septembre, 2001, pp. 13 - 32
- Désertification et changements climatiques Réponses institutionnelles et actions régionales, SOS Sahel, 2013
- Dia, L., M. Analyse du Contexte Institutionnel de Gestion du Changement Climatique au Sénégal. 2014. (pp. 43): CCAFS-Flagship-4 *Working Paper*.
- Essegbey, G. O. Assessment of Climate Change Policy and Institutional Context: The case of Ghana. 2014. CCAFS-Flagship-4 *Working Paper*.
- Gubbels, P. ; Batta, F. et M. Tangara. Dispositifs de Système d'Alerte Précoce au Mali, Appréciation des forces et des faiblesses. Rapport final d'évaluation, Christian Aid, 2010, 116p Disponible à <http://community.eldis.org/?233@@.59e99ac1!enclosure=.59e9e64b&ad=1> [08/01/2016]
- Ibrahima Coulibaly, Les luttes paysannes en Afrique de l'Ouest, le cas du Mali, Recherches internationales, n° 80, octobre-décembre 2007
- La Loi d'Orientation Agricole, 2006
- La Politique de Développement Agricole, Août 2013
- La Politique Nationale de l'Environnement
- La Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique
- Loi N°01-004 du 27 février 2001 portant Charte Pastorale
- Loi N°10-028/ du 12 Juillet 2010, fixant les conditions de gestion des ressources du domaine forestier national au Mali
- Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2001 portant Code Domanial et Foncier
- Politique Nationale sur les Changements Climatiques et Plans d'Action 2014 – 2018, MEEA, avril 2014
- Recueil des textes internationaux en matière d'environnement
- Recueil des textes nationaux au Mali en matière d'environnement
- Sid Ahmed Soussi, Le rapport des organisations au politique : enjeux institutionnels et ambivalences méthodologiques, UQAM, Septembre 2008.
- Traoré, K. Analyse du Fonctionnement et de l'Organisation du Cadre Institutionnel et Politique de la Gestion du Changement Climatique dans les politiques Publiques au Mali. 2014. (Vol. CCAFS-Flagship-4 *Working Paper*, pp. 45): CCAFS-Flagship-4 *Working Paper*.



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:

