

00444
COMITE PERMANENT INTERETATS
DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE
DANS LE SAHEL (CILSS)

LAND TENURE CENTER
(LTC)



ATELIER REGIONAL SUR LES CODES FORESTIERS
BOBO-DIOULASSO, 1^e 18 AU 20 JANVIER 1993

ETUDE DE CAS DE BORE: DECENTRALISATION DE LA GESTION FORESTIERE

JUILLET 1992

Par : Aly BOCOUM

1. Introduction et Contexte

Dans le cadre de l'aménagement et gestion des ressources naturelles la NEF (ONG américaine) et Gua-mina (ONG malienne) ont mené depuis 1990 un programme forestier à Douentza (région de Mopti) financé en grande partie par l'USAID. Ce programme à travers sa cellule d'appui à la décentralisation de concert avec le service forestier s'est de prime abord intéressé à l'arrondissement de Boré.

Située dans la partie occidentale du Cercle et à une centaine de kilomètres de Mopti, la zone forestière était sous l'autorité du puissant canton de Boré.

Jadis boisée la zone de Boré a connu une exploitation de grande envergure suite à une conjoncture économique engendrée par les sécheresses répétées et grâce à la route nationale N° 16. Actuellement c'est elle qui ravitaille à plus de 70 % les centres urbains (Mopti-Sevaré) en bois de chauffe et reste la seule zone sur laquelle se fonde l'espoir de la région en matière de réserves forestières.

Ce massif forestier avec un volume moyen en bois de 19,43 m³/ha possède une composition floristique arborée et arbustive avec des espèces dominantes comme le *Combrétum micranthum* (32,4%), le *Grewia bicolor* (30%), le *Pterocarpus lucens* (28,6%), l'*Anogeissus leiocarpus* (4,8%) etc... (résultats inventaire janvier 92).

Une vision retrospective de la gestion des ressources montre qu'avant la main-mise forestière de l'état les villages avaient leurs propres règles de gestion traditionnelle et sous l'œil du chef de canton de Boré pour tous les problèmes dépassant la compétence d'un seul village.

L'Etat ayant monopolisé depuis plus de 30 ans le domaine foncier a favorisé l'éclatement du puissant canton et la déresponsabilisation des populations vis à vis de leurs terroirs. C'est alors qu'on a assisté à une dégradation de l'environnement et un vide foncier.

Face à cette situation et motivé par le fait que le monopole foncier de l'Etat sur les ressources forestières ne permet pas une gestion efficace le service forestier et le programme NEF-Gua-mina visent un appui permettant le transfert des droits fonciers de l'Etat aux communautés rurales afin qu'elles puissent effectivement gérer leurs terroirs.

La démarche adoptée par le programme dans la zone de Boré consiste en des études socio-économiques et techniques et en un appui institutionnel. Les études ont permis dans une certaine mesure de se doter d'une large connaissance de la zone en question et d'analyser les différents cas de figure de la gestion des ressources forestières. Dans le cadre institutionnel le programme a appuyé l'organisation d'une série de réunions locales permettant la définition des terroirs villageois et de conférences constitutionnelles ayant abouti à la définition des instances locales de gouvernance des ressources naturelles et la création d'une instance surpa-villageoise ("Walde Kelka").

2. Demarche de décentralisation

2.1. Approche institutionnelle

De prime abord le programme a appuyé durant avril-mai 1992 l'organisation de six réunions locales dans différents villages de la zone permettant la définition des terroirs villageois. La participation des villages (à raison de 4 délégués par village) à la réunion dépendait de leur position (limite de son terroir) par rapport au village hôte. C'est ainsi que de village en village la définition des terroirs a été plus ou moins claire malgré certaines reticences constatées au départ et qui s'éclipsaient à la longue.

Ensuite ont eu lieu durant le mois de mai 1992 deux conférences "constitutionnelles" avec une quarantaine de participants venus de 13 villages de la zone. La première conférence était préparatoire et pendant deux jours les participants ont eu à discuter de tous les problèmes, blocages et enjeux dans le cadre d'une gestion décentralisée des terroirs villageois. C'est elle ensuite qui a fixé l'ordre du jour de la dite constitutionnelle. Cette conférence constitutionnelle après deux jours de débats a abouti à la définition des instances locales de gouvernance et la création d'une instance supra-villageoise (association kelka ou "Walde kelka").

La mise en place d'un tel système permet de définir d'une manière claire les institutions rurales habilitées à gérer les terroirs et les limites à leurs pouvoirs de gouvernance. Il s'agit maintenant à chaque instance villageoise d'élaborer sa propre réglementation dans le cadre de la gestion de son terroir.

La mise en place d'un tel système permet de définir d'une manière claire les institutions rurales habilitées à gérer les terroirs et les limites à leurs pouvoirs de gouvernance. Il s'agit maintenant à chaque instance villageoise d'élaborer sa propre réglementation dans le cadre de la gestion de son terroir.

Les règles établies sur un terroir villageois doivent être dans une certaine mesure respectées par non seulement les autochtones et villages voisins mais aussi par les étrangers. L'instance de gestion sur place, qu'elle relève de la tradition ou pas doit être reconnue par tout un chacun comme autorité compétente en matière de gestion des ressources forestières. Elle doit être aussi reconnue par les autorités administratives comme capable de gérer et de résoudre les conflits. Maintenant tous les problèmes dépassant la compétence d'une instance villageoise doivent être gérés par l'instance suprême qui est le "Waldé Kelka".

L'objectif principal de la constitution est de savoir dans une large mesure "qui peut faire quoi". Ceci est très important voire indispensable car au cours des études il était évident que certains problèmes dans la gestion des ressources ne peuvent pas être résolus par un seul village. Les relations socio-économiques entre villages autochtones et étrangers d'une part et entre sédentaires et transhumants d'autre part sont très importantes. Par ailleurs le fait que certains villages ou populations aient des droits d'usage sur certaines ressources (pâturage, eau, fruits etc) qui sont sur des terroirs appartenant à d'autres villages nécessite une approche plus globaliste.

Eu égard à ces différents aspects de l'approche institutionnelle le programme envisage deux cas de figure basés soit sur une dérogation soit sur un fait accompli

dans le contexte d'un vide foncier. Sans nul doute la dérogation est un processus lent et demande un travail intense de suivi et de négociation tendant à décourager non seulement l'initiateur mais aussi et surtout le bénéficiaire. Compte tenu de cet état de fait on aurait mieux gagné en présentant tout simplement un fait accompli à l'Etat prouvant la capacité et le vouloir des communautés à gérer leur propre domaine. Pour ce faire il s'agit essentiellement de transférer aux instances locales le pouvoir d'autoriser l'exploitation de la forêt et le pouvoir d'appliquer les sanctions aux contrevenants. Ces pouvoirs leurs permettront de gérer leurs ressources en attendant la promulgation de nouvelles lois forestières.

2.2. Approche technique

Au cours des études il a été constaté que la notion d'investissement pour accroître la productivité des forêts n'est pas très développée. Cette situation s'explique par le fait que les règles locales d'antan ont été établies pendant une période où la demande était faible et les ressources abondantes. Aujourd'hui le contexte ayant changé il est vraiment absurde de se limiter à la simple surveillance et contrôle de l'accès. A l'égard de ces lacunes d'ordre technique le programme envisage une approche technique basée en premier lieu sur des visites avec des délégués villageois de la zone de Boré dans d'autres projets au Niger, au Burkina et à l'intérieur du pays. Ces visites permettront aux villageois au vu des différentes expériences d'avoir une certaine connaissance en matière de gestion et de voir les possibilités d'adaptation et d'application de ces formes de gestion à leurs terroirs.

L'approche vise ensuite à faire admettre aux différents acteurs la notion de plan de gestion pour rationaliser et restaurer les ressources naturelles dans l'espace et dans le temps. Le programme formera ainsi les villageois sur les techniques d'aménagement afin d'encourager une meilleure productivité et une exploitation soutenue des forêts.

3. Problèmes et blocages

3.1. Niveau étatique

Le code forestier de 1935 conférait à l'Etat le pouvoir de gestion du patrimoine forestier. Après l'indépendance la législation foncière donnait à l'Etat toutes les terres non-immatriculées et la plupart des arbres en zone rurale étaient sous le contrôle du service forestier. La décentralisation bien que pronée par la nouvelle politique forestière, les textes législatifs en vigueur ne reconnaissent nul part les instances locales et celles-ci ne peuvent pas définir les conditions d'accès aux ressources ni régler l'exploitation. Cette situation rend impossible tout transfert de droits réels et pouvoirs fondamentaux aux instances locales.

Il y a aussi la méfiance de la part des cadres qui après 30 ans de gestion centralisée ne voient que des "risques" (et rarement les avantages) associés à une gestion locale des ressources naturelles qui fait d'ailleurs que le concept de décentralisation est très souvent controversé et vu sous l'angle d'une simple responsabilisation. La responsabilisation suppose le transfert de certaines compétences de l'Etat (surveillance d'une forêt par exemple) aux instances locales qui est différent d'un transfert de droits sur les ressources en question.

La possibilité d'immatriculer les forêts naturelles qui ne sont considérées ni

comme bois sacrés ni comme lieux protégés n'existe pas dans l'actuel code¹. Ces domaines forestiers des collectivités sont soumis aux mêmes restrictions que le domaine classé de l'Etat en ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitations des produits forestiers. On peut ensuite souligner que le découpage administratif ne correspond en aucune manière à une définition de terroir au niveau local. Puisque dans la zone de Boré il y a 2 cercles frontaliers avec 3 arrondissements notamment Goundaka et Kendjé qui relèvent de Bandiagara (5 villages) et Boré qui relève de Douentza (8 villages).

3.2. Niveau local

Depuis 1959 l'administration a affaibli systématique le pouvoir des autorités traditionnelles. Cette attitude se manifeste par une contre-amende ou une menace à l'égard des villageois dans le cas où ces derniers faisaient payer une amende traditionnelle à un exploitant non-autorisée. Cet état de fait a conduit à une méfiance et un désintéressement des villageois vis à vis de leurs ressources. Exemple: à Amba des charbonniers Bellas s'étaient rendu dans leur forêt et on été arrêtés par les autorités villageoises. A la grande surprise des habitants de Amba le chef d'arrondissement les a défendu d'arrêter les délinquants par force puisque cela ne relève pas de leur compétence. Il a été découvert plus tard que c'est le chef d'arrondissement lui même qui avait donné l'autorisation aux Bellas de faire du charbon.

L'interdépendance entre les villages explique la reticence dans la définition des limites de certains terroirs. Exemple: le village Amba n'a pas de ressources forestières très importantes et les villageois partent chercher les produits forestiers sur le terroir de Batouma. Par contre ce dernier possède de très importantes ressources mais n'a pas une source d'eau pendant la saison sèche et les villageois partent jusqu'à Amba pour chercher l'eau. Cette convention entre les deux villages permet à l'un d'exploiter les ressources disponibles chez l'autre.

De telles convention existent aussi dans d'autres villages qui font une certaine méfiance de la part des villages dans la règlementation.

Il y a aussi certains endroits litigieux où plusieurs villages réclament les droits de propriété. Par exemple entre Tibouki et Koïra-Sana les terroirs ne sont pas bien définies compte tenu de la réclamation des 2 villages sur un même terroir. Dans le même ordre d'idée il peut avoir des problèmes de droits fonciers non exclusifs: à titre d'exemple les pistes de transhumance et points d'escale qui représentent en quelque sorte un sous-terroir partagé entre les villageois sédentaires et les éleveurs transhumants. Ce genre de terroir exigera une règlementation particulière.

4. Avantages

Partant du constat que le monopole de l'Etat ne permet pas une gestion efficace des ressources forestières, la décentralisation de gestion des forêts montre entre autres des avantages nécessaires pour favoriser une gestion durable des ressources naturelles dans la zone de Boré.

¹ Article 51 et 52 du code forestier de 1986

4.1. Définition des terroirs villageois

Bien qu'il existe de multiples difficultés liées à la définition des terroirs force est de reconnaître que les conférences locales mettent beaucoup mieux les villageois à l'aise pour pouvoir s'entendre sur les limites. La définition des terroirs est sans nul doute le point de départ de toute décentralisation puisqu'il s'agit de savoir où vont s'appliquer les règles établies localement.

4.2. Définition des instances villageoises

Elle s'inscrit dans le cadre de la participation des villages à l'élaboration des règles et plans de gestion conformes à certaines réalités de chaque milieu et basé sur les connaissances villageoises. Ces instances ayant aisément définies leurs terroirs pourront élaborer et appliquer leurs règles de gestion appropriées sans contrainte extérieure. Exemples: à Pouti la coupe des feuilles de Baobabs est conditionnée à des périodes d'ouvertures officielles publiées par le chef de village. A Pouti et à Tibouki les villageois n'ont pas à présent abandonné leur système de patrouilles traditionnelles dans leurs forêts. A l'exception des exploitants munis de permis de coupe ils continuent à imposer une taxe locale sur l'exploitation aussi bien sur les étrangers que sur les autochtones. Cette taxe est de 1.000 F à Tibouki et 2.000 F à Pouti par exploitant et par campagne dont l'objectif majeur est de décourager l'envahissement des exploitants sur leurs terroirs.

Certes les exemples précités n'ont pas eu d'effets spectaculaires, mais il est évident que le renforcement de telles structures traditionnelles par des instances habilitées dans la gestion fera tâche d'huile au niveau des ressources forestières.

4.3. Instance supra-villageoise

L'instance supra-villageoise communément appelée dans la zone "Walde Kelka" a l'avantage de:

- Maintenir l'entente entre toutes les instances membres
- Régler tous les problèmes dépassant la compétence d'un seul village
- Modifier la constitution en cas de besoin

Il est ainsi possible d'envisager une véritable gestion donc une meilleure conservation des ressources forestières d'une part et de responsabiliser tout en maintenant l'entente par des concertations villageoises d'autre part.²

4.4. Règlement des conflits au niveau local

La mise en place d'une constitution locale de gouvernance de terroir et des instances reconnues par les populations concernées et habilitées à gérer les espaces permet un recours accessible, fiable et non coûteux pour résoudre tous les conflits. Le fonctionnement d'un système de gestion décentralisée dépend incontestablement

² Article 9 et 11 de la constitution locale de l'association Kelka: l'assemblée générale se réunit au moins une fois par an et le comité de l'association est chargé de la mise en oeuvre des fonctions de l'association.

5.2. Appui technique

Bien que les villageois ont le désir de prendre en charge la gestion de leurs terroirs quelques lacunes d'ordre technique existent et qu'il est important de combler afin d'encourager une meilleure productivité et une exploitation rationnelle. Pour ce faire le programme envisage organiser des visites dans d'autres projets avec les délégués/responsables villageois pour leur permettre de s'acquérir dans une certaine mesure des expériences en matière de gestion. Dans un cadre de prestations de service l'équipe envisagera une formation des villageois des différentes techniques d'aménagement et appuyera dans une large mesure l'élaboration des plans de gestion. Ceux-ci offriront toutes les opportunités aux villageois de mener à bien la gestion de leurs terroirs d'une manière soutenue et en fonction des réalités qu'ils vivent tous les jours.

5.3. Appui organisationnel

Le problème céréalier de ces dernières années issu des sécheresses répétées joue des effets très négatifs dans la zone de Boré. Compte tenu de cet état de fait le programme à travers les actions de crédit menées par la NEF envisage de financer dans certains villages des banques de céréales. Cette approche vise non seulement à sécuriser les villages à accès difficiles mais aussi et surtout à enrayer une certaine dépendance vis-à-vis des ressources forestières et des marchands de bois détenteurs de céréales.

Il est évident que pour rendre opérationnelle les institutions chargées d'une telle gestion l'accent doit être mis sur une certaine formation. Par ailleurs le programme de concert avec les formateurs de la NEF envisage des actions basées sur l'alphabétisation et la formation à la gestion. Ces actions permettront une gestion assez rigoureuse et une meilleure transparence puisque toutes les règles pourront être ainsi traduites en langues vernaculaires et mises à la connaissance de tous.

Conclusion

Le monopole de l'état sur la gestion des ressources forestières depuis plus de 30 ans à fortement engendrée des effets néfastes et contribué à la création d'un vide foncier. Par conséquent il s'avère indispensable d'envisager des solutions plus concrètes en s'appuyant sur le concept de la décentralisation.

Proné par le service des Eaux et forêts, le système de gestion forestière décentralisée donne d'opportunité de transfert de droits et pouvoirs de gestion aux institutions villageoises. Conscients de la valeur des ressources forestières de leur zone les villages sont prêts à prendre en charge la gestion de leur terroir pourvu que certains droits et pouvoirs leurs soient conférés.

La zone de Boré par son potentiel ligneux assez important reste le seul massif sur lequel est fondé l'espoir de toute la région de Mopti. Par ailleurs il convient d'envisager des actions concrètes visant à sauvegarder ces formations forestières à travers la création et le renforcement des structures locales de gestion et un transfert réel des droits.

Suite aux changements intervenus dans le pays le ministère de l'agriculture de l'élevage et de l'environnement s'est fixé comme objectif la mise ne oeuvre des

textes législatifs mieux adaptés au contexte socio-politique, économique, culturel et écologique. L'application d'une telle législation avec la participation des populations depuis leur élaboration devra conduire à une gestion plus rationnelle des ressources naturelles.

