

**SURVIVAL OF THE COMMONS**  
**Mounting Challenges and New Realities**

**June 19-23, 2006      Bali, Indonesia**

International Association for the Study of Common Property

Institutional Choice and Recognition in Natural Resource Management  
Decentralization:  
Effects on the Formation and Consolidation of Local Democracy  
(World Resources Institute)

**Choix Institutionnel et Reconnaissance dans la gestion Décentralisée  
des Ressources Naturelles : Effets sur la Formation et la Consolidation de la Démocratie**

**Décentralisation Démocratique, Pluralisme Institutionnel et  
Responsabilité dans la Gestion des Ressources Forestières :  
Le cas de la Commune Rurale de Siby au Mali**

Dr. Bréhima Kassibo. Anthropologue  
Directeur de recherche  
Institut des Sciences Humaines (ISH)  
BP E : 976. ACI 2000, Bamako. Mali.  
[brehima\\_kassibo@yahoo.fr](mailto:brehima_kassibo@yahoo.fr)

Tél. (00 223) 674 18 45 / 222 10 89

30 avril 2006

## **Democratic Decentralization, Institutional Pluralism, and Responsibility in the forest stock management. Case study of the rural District of Siby, in Mali.**

**Key words:** democratic decentralization, institutional pluralism, management, forest stock, rural district, Siby, Mali.

### **Abstract**

Set apart for a long time the management of their natural resources, which constitute the main part of their richness, the rural community of Mali, because of the failure of authoritative policy of the State, have been committed a new role as user and protector of these same resources. Indeed, by favour of opportunities offered by the advent of a recent decentralization and under the impulse of the World Bank and European bilateral partners (dutch and french development agencies) The Malian authorities replied to this new policy given the name of decentralized and participatory natural resources management. The implementation of the rural wood market by the project "Statégie Energie Domestique" strongly inspired by the first regional experience carried out in Niger, responded to this neo-populist preoccupation. This initiative led to the privatization of public area, the commercial use of the forest resources and the multiplication of new local institutions. Moreover it contributed to eject the rural district of Siby of the decision-making process relating to the access and control of resources located on its territory. The fiscal decentralization conceived by the project as the basis of democratic decentralization appeared inoperative and unable to fill up expectancies of the populations and the municipality.

## **Décentralisation Démocratique, Pluralisme Institutionnel et Responsabilité dans la Gestion des Ressources forestières. Etude de cas de la Commune rurale de Siby, au Mali.**

### **Résumé**

**Mots clés :** décentralisation démocratique, pluralisme institutionnel, gestion, ressources forestières, commune rurale, Siby, Mali.

Longtemps écartées de la gestion de leurs ressources naturelles qui constituent l'essentiel de leurs richesses, les communautés rurales du Mali, suite à l'échec de la politique autoritariste de l'Etat se voient promues au nouveau rôle d'exploitantes et de gardiennes de ces mêmes ressources. En effet, grâce aux opportunités offertes par l'avènement d'une décentralisation récente et sous l'impulsion de la Banque Mondiale et des partenaires bilatéraux européens (Pays-bas, France, etc.), les autorités maliennes ont impulsé une nouvelle politique, qualifiée de gestion décentralisée et participative des ressources naturelles. La création des marchés ruraux de bois par la Stratégie Energie Domestique fortement inspirée de l'expérience pionnière réalisée au Niger, répondait à cette préoccupation d'inspiration néo-populiste. Cette initiative a abouti à la privatisation de l'espace public, la marchandisation des ressources forestières et la multiplication de nouvelles institutions locales de gestion environnementale. De plus elle a provoqué la mise à l'écart, de la commune rurale de Siby dans le processus décisionnel relatif à l'accès et au contrôle de ressources

situées sur son territoire. La décentralisation fiscale conçue par le projet comme le socle de la décentralisation démocratique s'est révélée inopérante et incapable de combler les attentes des populations et de la municipalité.

## **Décentralisation démocratique, Pluralisme Institutionnel et Responsabilité dans la gestion des ressources forestières. Etude de cas de la commune rurale de Siby, au Mali.**

### **Introduction**

Depuis la période coloniale, jusqu'à l'avènement de la décentralisation au Mali en 1993, les communautés rurales par le biais de multiples législations (codes forestiers coloniaux de 1900 et 1935, codes post coloniaux de 1963, 1968 et 1986) avaient été privées de tout droit à l'exploitation marchande de leurs ressources forestières. Le principe de la domanialité qui servait de fondement à une gestion centralisée et techniciste des ressources naturelles avait fini par montrer ses limites dans le domaine de la protection et la conservation des ressources. Sans la participation volontaire des populations rurales, il devenait pratiquement impossible pour l'Etat d'assurer une gestion environnementale durable et efficace sur l'ensemble du territoire national. L'échec de ce mode de gestion répressive, qualifié par ses promoteurs de gestion rationnelle a suscité la naissance de nouvelles théories (communales) qui considéraient les communautés rurales non pas comme des déprédateurs mais plutôt comme de bons gestionnaires, à condition de leur confier de larges responsabilités et de leur allouer des droits étendus sur leurs ressources. (Ostrom, 1990).

La décentralisation permet une large participation des populations et la gestion de proximité, elle est considérée comme efficiente car elle se fait à moindre frais et accroît la responsabilité des décideurs locaux lorsque des pouvoirs et des ressources leur sont concédés par l'Etat central. Cependant cette décentralisation ne peut devenir effective que lorsque ceux qui exercent ces pouvoirs rendent compte à leurs mandataires. (Crook and Manor, 1998 ; Manor, 1999 ; Agrawal et Ribot, 1999 ; Ribot, 2001). Des expériences nouvelles furent initiées sous l'égide des institutions internationales (BM, FENU, etc.) et des bailleurs de fonds bilatéraux, sous les noms de cogestion, gestion communautaire, gestion participative décentralisée, etc.<sup>1</sup>

La décentralisation fiscale permet, elle aussi, d'associer les communautés et les collectivités décentralisées à l'exploitation marchande des ressources ligneuses et leur procurer des ressources financières susceptibles d'assurer le développement local et d'améliorer ainsi leurs conditions de vie.

Suite à la Conférence de Rio et autres grandes rencontres internationales, la Banque mondiale et plusieurs autres institutions (FENU, CILSS, etc.) vont tenter d'institutionnaliser l'approche participative au niveau des Etats africains comme outil privilégié de réalisation de la gestion décentralisée des ressources. De même la décentralisation fiscale est de plus en plus considérée par les partenaires financiers comme une condition nécessaire à la réalisation de la bonne gouvernance. (Smoke, 2000 ; BM, 1999). Cette approche nouvelle a trouvé sa pleine expression au Mali, dans la promulgation par le gouvernement de la troisième république, de trois lois essentielles dans le domaine de la gestion des ressources forestières. Elles sont relatives

- à la constitution et gestion du domaine des collectivités territoriales (loi N°96-050),
- à la gestion des ressources forestières, loi N°95-004, et
- à l'organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois (loi N°95-003).

Le gouvernement malien, avec le soutien de la Banque Mondiale et d'autres partenaires au développement (coopération néerlandaise en premier lieu) s'est engagé dans la réalisation

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur cette politique néo populiste, voir Kassibo 2005

d'une « gestion participative décentralisée » des forêts du pays. Cette entreprise a consisté en l'implantation des marchés ruraux de bois énergie chargés du ravitaillement des centres urbains en combustible ligneux dans plusieurs régions du pays. L'application de la nouvelle législation a provoqué un changement de statut de la forêt caractérisé par une privatisation du domaine public et de l'espace villageois soumis à l'exploitation marchande. Elle a aussi provoqué un changement dans les usages et les modes de représentation populaire relative à la forêt. Les populations rurales se voient attribuer et concéder des droits prioritaires sur la vente du bois et des droits formels sur la forêt, auquel est attribué une nouvelle dénomination : celle d'exploitation orientée, faisant objet de délimitation et de plan d'aménagement. La Cellule Combustible Ligneux (CCL), organe d'exécution de la Stratégie Energie Domestique (SED) dans le domaine de l'offre, procède à l'implantation des marchés ruraux de bois créés de toutes pièces à l'aide d'opérateurs économiques (ONG, Bureaux d'étude). L'implantation se fait suivant une méthodologie bien élaborée dans les bureaux de la SED et testée sur le terrain (marchés test de Konkani et de Kaka). La mise en place des organes de gestion s'effectue à l'aide d'un organigramme déjà élaboré, fixant leur nombre, leur mode de fonctionnement, leurs prérogatives, etc., selon un schéma tracé à l'avance. Dans le mode de répartition des taxes, issues de la vente du bois en zone orientée, la commune bénéficie d'une ristourne mais elle n'a ni été associée à la mise en place des marchés ruraux ni bénéficié d'un transfert de ressources forestières. La délégation des pouvoirs de gestion des ressources ligneuses est allée en deçà du niveau de la décentralisation qui s'arrête à la commune, qui est la dernière entité administrative juridiquement reconnue par l'Etat. Le village n'a pas de personnalité morale. D'autre part, la stratégie de transfert des compétences (Mission de décentralisation, 1997) ne s'applique qu'aux collectivités décentralisées, les individus, les groupes privés et les associations ne sont pas concernés. Dans le cas présent, peut-on parler de transfert légal ou utiliser plutôt le terme d'allocation privée de la ressource? En allouant des ressources naturelles et des pouvoirs à des groupes privés, l'Etat a multiplié les institutions locales impliquées dans la gestion des ressources ligneuses, minant du même coup l'autorité du conseil communal en ne lui attribuant pas ce qui lui revenait de droit et lui retirant le droit d'exercer son contrôle sur des ressources relevant de son territoire, donc de sa compétence. Qui doit gérer les ressources forestières? Quels sont les pouvoirs attribués aux différents acteurs? D'où les- tiennent-ils.? Quels peuvent être les conséquences émanant d'un tel choix sur les plans, social, politique et environnemental ainsi que sur l'équité, la citoyenneté et la responsabilité? Autant de questions auxquelles nous tâcherons de répondre dans le présent exposé.

## **1. La commune de Siby**

### **1.1. Aperçu démographique**

La ville de Siby a un riche passé historique qui se confond avec celui de l'empire du Mandé fondé par Soundiata Kéïta. Elle a acquis ses lettres de noblesse grâce aux prouesses guerrières de l'ancêtre du clan Kamara qui a joué un rôle important dans la constitution de l'empire. Elle n'a pas joué de rôle majeur pendant l'occupation française. La commune de Siby s'est substituée en partie à l'arrondissement du même nom lors du découpage territorial. Elle fait partie du cercle de Kati qui relève de la région administrative de Koulikoro.

Les Malinké constituent la majorité de la population, mais on retrouve aussi d'autres ethnies tels que : Peul, Bambara, Marka, Dogon et Bobo. La ville de Siby comprend 21 villages dont 4 ont plus de 1000 habitants. Le recensement effectué en avril 2004 par Le PACT<sup>1</sup> estime

---

<sup>1</sup>PACT.2005. Initiative Communale de Concertation sur l'Economie Locale de la Commune de Siby piloté par le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT)

l'effectif global de la population communale à environ 20 287 habitants dont 10 102 femmes et 10 185 hommes, la ville de Siby compterait environ 5094 habitants soit le quart de la population totale.

### **1.2. Agriculture et élevage**

La principale activité est l'agriculture, L'arachide et le coton constituent des cultures de rente. Les cultures vivrières sont : le mil, le riz, le maïs et le niébé, elles font l'objet d'autoconsommation. L'arboriculture (mangue, banane, papaye) est beaucoup pratiquée ainsi que le maraîchage. L'élevage porte sur les bovins, ovins et caprins. Les populations pratiquent l'aviculture. En plus des activités agricoles, le tourisme est en plein développement. Il est axé sur l'exploitation des sites historiques et les activités sportives telles que les randonnées et l'alpinisme.

### **1.3. Climat et hydrologie**

Le climat est de type soudano sahélien. L'harmattan et la mousson sont les vents dominants. La pluviométrie annuelle varie de 900 à 1100 mm.

La commune est limitée au nord par une chaîne de plateaux appelée « Monts mandingues » dont la hauteur décroît au fur et à mesure que l'on descend vers la vallée du fleuve Niger. Le système hydrologique comprend des cours d'eau comme le Djikili le Sokorola et le Guinadala qui ont cessé d'être pérennes à cause de la baisse de la pluviométrie (Faly B. 2005 ; 26).

### **1.4. Les ressources forestières**

Il existe 2 grandes forêts dans la commune : celle de Wanda (classée patrimoine mondial) et celle de Keniébaoulé dont une partie s'étend sur la commune de Néguéla. La forêt est essentiellement constituée de formations ligneuses et herbacées. La forêt claire ou savane boisée et la savane arborée ou arbustive constituent les principales formations végétales. On retrouve aussi quelques forêts galeries le long des cours d'eau.

L'exploitation précoloniale de la forêt se limitait surtout à un droit d'usage et le mode de gestion coutumier actuel tend à en conserver certains aspects. Ainsi l'exploitation des arbres fruitiers sauvages est soumise à certaines normes : les karité (*Butyrospermum paradoxum*), néré, (*Parkia biglobosa Senth*), tamariniers (*tamarindus indica*) et bien d'autres sont des essences protégées. La forêt est considérée comme une ressource commune partagée, et l'accès est libre aux différents usagers. Au niveau des champs les arbres ne font pas l'objet d'un usage exclusif de la part de leurs propriétaires. Tout le monde peut récolter le fruit du karité. La cueillette du fruit du néré requiert la permission du propriétaire. Par contre tout le monde peut ramasser le bois mort. La communauté villageoise sous la conduite des *donso* (chasseurs) participe encore à des chasses collectives à la recherche des rats palmistes et autres. Cette pratique consiste à mettre le feu à certaines parties de la brousse afin de traquer le gibier. Depuis l'indépendance, le premier régime d'inspiration socialiste a instauré les brigades pour lutter contre le feu. Cette expérience a été poursuivie par la seconde République. Mais l'efficacité de ces brigades était limitée car elles ne disposaient que de peu de moyens (matériel, logistique, financier, etc.)

L'exploitation marchande des ressources forestières, instaurée par le régime colonial français par l'octroi de concessions forestières, l'imposition du permis de coupe ainsi que l'implantation récente des marchés ruraux de bois, contribueront à l'accroissement de leur valeur marchande et transformeront les usages et les représentations des populations à l'égard à la forêt. L'exploitation du bois et du bambou donne lieu à une intense activité selon le PACT (idem : 25), dans 80% au moins des villages de la commune. Ainsi la production

annuelle se serait élevée en 2005 à 20.000 stères de bois, 10.000 quintaux de charbon, 10.000 poutres 1000 *mpan* (?), 100 pieds de *sô* (*Isoberlinia doka*), autant de kapokier et 50 pieds de caïlcédrat. Les produits sont exportés ou transformés par l'artisanat local en direction de la capitale : Bamako, Bancoumana et la commune du Mandé (bois et charbon). Les exportations annuelles de bois et charbon s'élèveraient à 5000 stères et à 7500 quintaux.<sup>1</sup> Le stère de bois autant que le sac de charbon coûtent 1500 francs en moyenne. L'artisanat local produit des lits, chaises, charpentes de maison, portes et fenêtres, mobiliers scolaires, escabeau, mortiers, pilon et pirogues, le charbon, les vans et les paniers. Les forêts ont été soumises depuis des décennies à une exploitation intense de la part de ces exploitants.

Dans le cadre de la Stratégie Energie Domestique initiée au Mali en 1996, la Cellule Combustible Ligneux a créé des marchés ruraux de bois en vue de l'approvisionnement des grands centres urbains (Bamako) en bois et charbon. Ainsi 7 marchés ruraux de bois gérés par des SRG ont été implantés dans les villages de Konkani, Kaka, Kéniéro, Kalagué, Karamokola, Saguéda et Dogoro.

### 1.5. La chefferie de village

Pour la législation malienne, le village n'a pas de statut juridiquement reconnu, il ne fait pas non plus partie des collectivités territoriales dont le dernier maillon s'arrête au niveau communal. Un ensemble de villages, de quartiers ou de fractions nomades constitue la commune. La ville de Siby est constituée de 4 quartiers (*kinda*) habités par des *kabila* (clans) et ayant chacun à leur tête un chef de quartier. Le chef de village a autorité sur l'ensemble des habitants du village. Pour l'administration déconcentrée, le chef de village est reconnu comme un auxiliaire chargé de maintenir la paix, de collecter les impôts et de représenter le village (conseil villageois). La loi prévoit la désignation des conseillers par l'assemblée villageoise. A leur tour les conseillers désignent le chef de village et le choix est entériné ou non par l'autorité administrative compétente, en l'occurrence le préfet. En cas de faute grave, ou de manquement à ces différentes obligations le chef peut être révoqué par le préfet.

Cependant ce n'est pas l'administration qui lui octroie sa légitimité c'est plutôt la coutume. Officiellement, Le mandat du chef et de ses conseillers a une durée de 5 ans au bout de laquelle de nouvelles élections ont lieu. Dans la pratique il en va autrement car depuis 1998, Aucune élection ne s'est tenue mais la chefferie a quand même continué d'exercer ses fonctions. Pour les représentants du conseil villageois que nous avons rencontrés, le chef tient sa force de la tradition et non d'un vote quelconque. On connaît déjà son successeur avant même sa mort. Le vote n'est qu'une façade. N'importe qui, ne peut pas exercer la chefferie, le poste est héréditaire et ne peut échoir à Siby qu'à un représentant du clan Kamara, qui a exercé la pouvoir depuis la période précoloniale. Lors de l'intronisation d'un nouveau prétendant, à la succession, la contestation ne peut advenir qu'à l'intérieur des lignages *kabila* (aînées et cadettes), puisque l'ordre de succession est basé sur la préséance gérontocratique suivant le mode de succession collatérale. Pour eux, le chef exerce sa fonction jusqu'à sa mort sans être relevé. Il est publiquement intronisé sur la peau d'un bœuf sacrifié et cela lui confère sa légitimité. Il est donc nommé à vie. On lui rappelle la conduite à tenir, héritée de ses ancêtres dont il devra tenir compte pour bien gouverner.

Les conseillers viennent des 4 quartiers de Siby dont ils sont les représentants. Seuls les autochtones deviennent conseillers. Pour eux la politique n'a pas changé les choses. Une femme ne peut pas prétendre à la chefferie, la tradition ne l'envisage même pas. Le conseil ne

---

<sup>1</sup> Il convient de se méfier de ces chiffres officiels, tant la fraude est considérable et des quantités énormes de produits ne sont pas répertoriées par les postes de contrôle forestier

se mêle pas de politique<sup>1</sup>. La branche des Kamara n'étant pas encore éteinte le kabila devrait encore conserver le pouvoir pour longtemps.

Le conseil villageois joue un rôle de médiation dans les conflits et litiges fonciers. En cas d'échec, les protagonistes sont dirigés vers le conseil communal.

### 1.6. Le climat politique

Le mode de scrutin à un tour basé sur le suffrage direct à liste proportionnelle est un facteur de division de la classe politique. La proportionnelle est synonyme de rivalités et de luttes fratricides à l'intérieur des partis politiques. Seuls les candidats qui figurent en tête de liste ont une réelle chance d'être élus conseillers municipaux. C'est la raison pour laquelle aucune femme ne siège au conseil municipal, les premières places étant réservées aux hommes malgré les promesses des partis politiques de les faire figurer en bonne place sur les listes électorales. Une fois les conseillers élus au suffrage direct, l'élection des membres du bureau municipal s'effectue par le vote des conseillers élus.<sup>2</sup> Ceci donne lieu à des basses manœuvres et à des stratégies d'alliance ou d'exclusion entre les partis politiques. C'est ainsi qu'un parti ayant le plus grand nombre de conseillers peut se trouver marginalisé par le jeu des alliances. Huit partis se trouvaient en lice lors des élections municipales de 2002. Il s'agit de l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA), le Rassemblement pour le Peuple Malien (RPM), l'Union pour la Démocratie et le Développement (UDD), le Congrès National d'Initiative Démocratique (CNID), le Mouvement Populaire pour la Renouveau (MPR), le Parti de la Renaissance Africaine (PARENA), (l'Union pour la République et la Démocratie (URD) le Parti du Rassemblement pour la Démocratie et le Travail (PRDT), plus un candidat indépendant. Lors de la constitution du bureau, la place du maire est la plus convoitée, suivie de celles des 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> adjoints. Celle de Siby a donné lieu à de grandes tractations qui ont abouti à l'élimination des représentants du RPM et du MPR de la course.

L'ADEMA (7 conseillers) s'est allié à l'UDD (2 conseillers), le CNID (1 conseiller) et l'URD (1 conseiller) ce qui fait un total de 11 voix. Le RPM (5 conseillers) s'est allié au MPR (1 voix) pour capitaliser 6 voix.

De l'alliance URD-CNID-UDD-ADEMA sont sortis le maire (ADEMA), le 1<sup>er</sup> adjoint (URD), le 2<sup>ème</sup> adjoint (ADEMA) et le 3<sup>ème</sup> (UDD). Le RPM et le MPR n'ont pas eu de représentants dans le bureau.

Les membres du conseil communal nous ont affirmé que l'élection n'était pas une question de parti, mais d'homme, le conseiller RPM figurait dans le bureau sortant comme conseiller ADEMA. La scission de ce parti a été provoquée par le départ de l'ADEMA de l'ex-premier ministre d'Alpha Oumar Konaré, Ibrahim Boubacar Keïta qui a fondé le RPM devenu par la suite l'un des principaux rivaux de la formation mère. C'est ainsi que le conseiller ADEMA a rejoint le RPM. Pour l'ADEMA et ses alliés, les autres ne pouvaient pas composer avec un individu coupable de « trahison » qu'il fallait écarter de la gestion de la mairie. La campagne a été très virulente avec beaucoup d'atteintes à l'honneur et à la dignité des candidats. D'après eux, « il s'est dit des vilains mots que l'on n'oubliera pas de sitôt ».

Une autre distorsion du mode de scrutin, c'est qu'il conduit à la sous-représentation des notables des gros villages de la commune. La plupart des conseillers proviennent du chef lieu de commune. Les politiciens de la ville ont joué sur les listes pour se faire élire au détriment des « gens de la brousse ». Ceci pose de graves problèmes quant à la légitimité du maire et de

<sup>1</sup> En fait l'un des changements notoires intervenus dans la chefferie réside dans la collusion des autorités traditionnelles avec les responsables des partis politiques surtout lors des élections. Ils sont courtisés par ces derniers en tant que leader d'opinion et leur prise de position provoque des divisions au sein de la communauté villageoise. Avec le multipartisme ce phénomène s'est accentué.

<sup>2</sup> Ils sont ici au nombre de 17 mais suivant le code électoral, le nombre varie en fonction du poids démographique de la circonscription.

ses conseillers auprès des communautés villageoises dont les leaders tiennent plutôt à leur légitimité sociale mais veulent aussi avoir leur mot à dire dans la conduite des affaires de la commune. Certains leaders communautaires avaient même demandé à siéger au conseil communal pour défendre les intérêts de leurs habitants. Leur participation à la vie politique se résume le plus souvent en une délégation de pouvoir à des protégés (parents ou alliés) dont l'inscription sur les listes est négociée avec les représentants des partis politiques venus les courtiser en tant que leaders d'opinion<sup>1</sup>.

Il existe une rivalité, voire une animosité flagrante entre certains villages de la commune héritées de vieilles querelles durant la période précoloniale (guerres de Samory) et coloniale (occupation française) où la tactique des conquérants était de diviser pour mieux régner. Ainsi Kamalé situé à quelques kilomètres de Siby a préféré rejoindre la commune du Mandé dont le chef lieu est distant de plusieurs dizaines de kilomètres. Ceci s'est révélé aussi au moment de la création des communes dont le choix des chefs lieux a généré de graves dissensions ayant entraîné la défection de certains villages au profit de communes fort éloignées.

Sur le plan fiscal, la TDRL, principale taxe de développement local, a un très faible taux de recouvrement. Il varie entre 7 et 32% (PACT, idem). Le montant était de 560.000 francs en 2002 et plus de 5 millions en 2003. Les difficultés dans la mobilisation des fonds relèvent de la non exploitation du potentiel fiscal de la commune, de l'incivisme des populations et de la faiblesse de leurs revenus.

Les membres du conseil communal imputent ce faible taux de recouvrement de la TDRL à une campagne de désinformation entreprise par leurs adversaires politiques (notamment le député ADEMA) auprès des populations, consistant à leur affirmer que le paiement de l'impôt n'est pas obligatoire. Cependant ne faudrait-il pas y voir aussi une sorte de clientélisme électoral qui les empêcherait d'utiliser la coercition pour exiger le paiement des taxes

### 1.7. L'administration déconcentrée

Du côté du sous-préfet nous avons entendu un autre son de cloche. L'usage des fonds alloués aux collectivités grâce à la perception des taxes sur le bois pose problème. Ils devraient aller prioritairement à la gestion des ressources naturelles (GRN). Il faut présenter des projets en rapport avec l'environnement. De plus les collectivités ont des difficultés de trésorerie et sont souvent endettées auprès du trésor public. Pour le sous-préfet, les services techniques manquent de moyens financiers, techniques et humains et les forestiers sont exposés à l'agressivité des populations. La commune a 3600 km<sup>2</sup> de forêts et c'est difficile à contrôler. Les populations s'organisent de façon illégale pour charbonner et frauder pour passer à Bamako en contournant les postes de contrôle forestiers. Les feux de brousse ne sont pas contrôlés et les périodes autorisées ne sont pas respectées non plus, ils ont lieu à l'intérieur même des forêts classées. Les associations et coopératives d'exploitation se sentent indépendants par rapport à l'administration. Elles ne rendent de compte à personne. Il n'y a pas de suivi préalable de la part les autorités de tutelle. Il n'y a pas de communication entre services techniques, populations et collectivités décentralisées. Les collectivités ignorent même le mode de calcul des taxes forestières qui leur sont versées. La confiance ne règne pas entre les acteurs. Entre l'administration et la commune le courant ne passe pas. La maire doit impliquer les services techniques dans le montage des projets. Toujours selon le sous-préfet, l'unicité des caisses est une bonne chose. Il faut mettre les fonds municipaux à l'abri d'usages abusifs. En cas d'endettement des communes le trésor public peut leur faire des avances pour ne pas grever leur fonctionnement. 10 à 20 millions CFA de dettes incombent aux communes,

<sup>1</sup> Sous le régime du parti unique (UDPM) du général Moussa Traoré, tout comme un chef de famille pouvait voter avec le carnet de famille pour l'ensemble de ses membres, un chef de village pouvait le faire au nom de son village, il suffisait seulement de mettre les enveloppes dans l'urne et parfois même on faisait voter les morts pour montrer l'engagement des autorités traditionnelles envers le Parti.



c'est pourtant un avantage pour elles, car ça leur permet de poursuivre leurs activités. Les ONG constituent un problème. Elles sont partout et personne ne les contrôle. Le maire doit être informé de leur présence et de leurs activités. Elles ne font pas de rapport au conseil communal et il n'y a pas de coordination de leurs activités dans la commune. A titre d'exemple, trois ONG travaillent dans le même domaine sur le même territoire. Aucun moyen de concertation n'existe pour les amener à obtempérer. Elles échappent au programme de développement communal. Nous n'avons aucun moyen de les contrôler. Elles s'installent comme elles veulent. En tant que responsable administratif, je ne connais même pas le nombre d'ONG opérant sur le territoire. Le conseil communal devrait établir avec elles des rapports plus conséquents.

## **2. Philosophie et organes du projet**

Il s'agira d'analyser ici, le discours tenu par le projet qui est largement inspiré de la philosophie néo-populiste des partenaires financiers et comment il s'est exprimé sur le terrain à travers l'implantation des Marchés ruraux de bois et le mode de fonctionnement de ses organes de gestion : les SRG.

### **2.1. La Stratégie Energie Domestique ( SED)**

La SED a été mise en œuvre par le Ministre de l'Environnement et celui de l'Energie dans le cadre d'un programme commun soutenue techniquement et financièrement par un consortium de bailleurs de fonds. Parmi ces bailleurs de fonds l'un des plus importants est la coopération néerlandaise à laquelle sont associés le fonds pour l'environnement mondial (GEF), la Banque Mondiale, le Bureau International du Travail (BIT), les gouvernements de Norvège et de Suisse, l'Union Européenne et l'Agence Française de Développement (AFD).

#### *2.1.1. Philosophie De la Stratégie Energie Domestique*

La philosophie du Projet comme l'affirme ses promoteurs repose sur les principes suivants :

- Assurer le développement durable en préservant le capital ligneux pour les générations futures. Pour cela il faudrait orienter, rendre transparent et rationaliser l'exploitation et le commerce du bois dans le sens de la conservation de la ressource ;
- transformer les communautés rurales en gardien de la ressource ;
- et enfin intégrer la fiscalité du bois dans le droit public.

Ces principes sont très importants sur le plan institutionnel car ils dénotent – au moins dans le discours- un changement appréciable de la position de l'Etat malien par rapport à la gestion des ressources naturelles (GRN). Ils tendent à valoriser la profession d'exploitant de bois, rompre avec l'opacité dans les activités et les transactions et amener les transporteurs à venir s'approvisionner à des points de vente agréés.

L'Etat reconnaît aussi l'échec de la gestion antérieure des ressources basées sur la domanialité la répression et le manque de confiance des ruraux envers les agents forestiers. Il reconnaît ses limites (insuffisance de moyens humains, matériel et logistique) dans la surveillance d'un territoire aussi vaste que le Mali et la nécessité de revenir à une gestion de proximité.

L'introduction des collectivités déconcentrées dans la gestion de proximité est salutaire car seules ces dernières pourront opérer un suivi et un contrôle efficace des ressources. Cependant, du discours à la réalité il y a un pas qui n'a pas été franchi. Les communes n'ont pas été intégrées dans le processus de mise en place des marchés ruraux (MR) et aucune forêt ne leur a été dévolue. La première phase d'implantation des MR a commencé avant l'installation effective des instances communales (conseil et bureau) mais ceci s'est réalisé en 1999. De plus durant la phase transitoire (2000-2002) aucun appel n'a été fait aux collectivités décentralisées dans ce sens. Plus grave encore, avec l'instauration de la seconde phase

entamée en 2005 sous la conduite de l'AMADER, aucune réforme tendant à intégrer la collectivité décentralisée dans la gestion des ressources ligneuses n'a été entreprise par la SED.

### 2.1.2. Outils de la Stratégie Energie Domestique

Au niveau du volet OFFRE, le projet - selon ses promoteurs- s'appuie sur 5 outils principaux : les schémas directeurs, les marchés ruraux, l'aménagement et l'exploitation rationnelle, le suivi environnemental, le nouveau cadre réglementaire et fiscal<sup>1</sup>.

- *Les schémas directeurs* sont un outil de planification territoriale et d'exploitation forestière, permettant d'améliorer l'état des ressources forestières dans les bassins d'approvisionnement des villes et des conditions actuelles de leur exploitation et de commerce de bois. Pour le planificateur et le législateur, ils constituent un outil de suivi de l'évaluation du secteur au niveau national et local qui leur permet d'adapter leur politique en fonction des réalités du terrain.
- *La mise en œuvre des marchés ruraux de bois (MR)* s'effectue avec des opérateurs privés (entreprises de consultation) formés et sélectionnés par le Projet.
- Pour ce qui est de *l'aménagement et de l'exploitation dite rationnelle*, la création des marchés est conditionnée par la mise en place d'aménagements forestiers. Leur but est d'aider les détenteurs de ressource en vue de la valoriser et assurer sa durabilité.
- *Le suivi environnemental* vise à indiquer à tous les acteurs au niveau national et local l'importance d'une bonne gestion forestière pour la forêt mais aussi sur la dégradation des sols, les ressources en eau et sur la biodiversité cynégétique et floristique.
- *Le nouveau cadre réglementaire et fiscal* innove par la création d'un cadre juridique et fiscal chargé de garantir le bon fonctionnement du secteur bois énergie, sa modernisation et sa rationalisation. L'application de la taxe différentielle d'après la brochure, vise à faire respecter la règle suivante : « celui qui fait courir un risque à l'environnement paye pour celui qui gère la ressource ». Ainsi l'exploitation d'une zone incontrôlée doit être sujette à plus de taxe que celle orientée qui devrait en payer moins, et encore moins pour celle contrôlée et aménagée.

L'application de ces principes est demeurée quelque part un voeu pieux et la mise en oeuvre des outils au lieu de contribuer à une gestion équitable et rationnelle pour les communautés rurales de Siby a créé une situation de confusion dans la répartition des taxes, une généralisation de la fraude sur les zones incontrôlées et des tentatives d'appropriation des massifs par les villageois pour un usage exclusif, tel qu'il nous a été donné de constater sur le terrain. Dans le document consacré à l'évaluation finale de la Stratégie Energie Domestique (phase transitoire) commanditée par la coopération néerlandaise au Mali, et réalisé par une équipe de consultants<sup>2</sup> en 2002 ; nous lisons les conclusions suivantes en page 23 : « *l'impact et la viabilité du projet n'ont pas les résultats escomptés (implicites ou explicites) parce que la Cellule Combustible ligneux n'a pas pu améliorer la réglementation, la fiscalité, le contrôle forestier et le rôle des communes rurales de manière importante. Le manque de suivi des marchés ruraux et des impacts environnementaux n'a pas permis de réagir rapidement pour ajuster les approches et les procédures du projet* ».

<sup>1</sup> Ce passage est tiré de la brochure de présentation du SED intitulé : Stratégie Energie Domestique (sans date)

<sup>2</sup> Il s'agit de Paul Kerkhof, Bréhima Bériodogo et Modibo Tamboura. Même si l'évaluation porte sur la phase transitoire des MR, nous avons abouti aux mêmes résultats pour ceux de la commune de Siby qui datent de la première phase.

### 2.1.3 Les organes de la Stratégie Energie Domestique<sup>1</sup>

L'organigramme du projet comprend :

- *L'Unité de Pilotage de la Stratégie (UPS)* qui dépend du Ministère des Mines et de l'Energie. Elle est chargée de la coordination, de la supervision de la mise en œuvre des deux volets de la SED. Elle s'assure de l'application des décisions et recommandations émanant du Comité Directeur, du suivi et contrôle de l'exécution financière et de gestion de l'assistance technique formées en partie d'étrangers qui sont les véritables têtes pensantes du projet.
- *La Cellule Energie Domestique (CED)* qui dépend du Ministère des Mines et de l'Energie. Elle est chargée d'appliquer la Stratégie Energie Domestique dans le domaine de la demande en bois énergie. Elle sera peu évoquée dans cette étude.
- *La Cellule Combustible Ligneux (CCL)*

Elle dépend du Ministère de l'Environnement et est chargée d'appliquer la SED dans le domaine de l'OFFRE de bois énergie. La cellule définit et met en œuvre les schémas directeurs d'approvisionnement en bois énergie des grandes villes du Mali. C'est elle qui a la responsabilité du contrôle et suivi des MR ainsi que du suivi environnemental.

## 2.2. Les marchés ruraux de bois

2.2.1. *Définition* : Un marché rural de bois est un lieu de vente créé par une structure de gestion de bois agréée (Art. 5 de la loi N°95-004 du 18 janvier 1995 et Art. 55, 56 de l'ordonnance N°00-0279-RP du 22 mars 2000, portant code Domaniale et Foncier). L'Atelier national de la Conservation tenu du 25 au 29 novembre 1996, a élaboré une méthodologie de création des MR qui comprend 4 phases<sup>2</sup>

- La phase préalable de création qui consiste en une campagne nationale d'information et d'élaboration du schéma directeur d'aménagement (SDA)
- La phase préparatoire de création caractérisée par une campagne locale d'information, le diagnostic villageois, l'organisation des exploitations en SRG et la préparation du dossier d'agrément ;
- La phase de création effective du marché qui consiste en l'officialisation de sa création, la délimitation de la zone de collecte de bois, l'attribution d'une aire de vente ;
- Le suivi et l'appui au marché rural qui consiste en des appuis administratifs et techniques. Parmi les acteurs impliqués dans le processus de création du MR nous distinguons, la CCL, la population, les exploitants et les opérateurs privés (ONG et bureaux d'étude privée).

### 2.2.2. But des marchés ruraux

- contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales à travers des revenus réguliers et substantiels (Art.14 de la loi 95-003 du 18 janvier 95 et de la loi N° 8862 du 20 juin 88 régissant le mouvement coopératif qui a fait l'objet d'une relecture).
- assurer une gestion rationnelle et durable des ressources forestières à travers un plan d'aménagement et un quota attribué (Art. 6, de la loi 95-003) ;
- contribuer à une réorganisation du système de commercialisation et de distribution du bois et du charbon.

<sup>1</sup> Cette partie s'inspire largement du document de présentation de la SED intitulé « Le schéma directeur d'approvisionnement en bois énergie »/ sans date, ainsi que du premier cité.

<sup>2</sup> Voir : Méthodologie de création des marchés ruraux de bois et de charbon de bois, document de travail;et SED/CCL. Les marchés ruraux de bois Energie : opportunités et contraintes dans la décentralisation, septembre 2000 ;

### 2.2.3. Statuts et règlements

Les statuts et règlements intérieurs sont définis comme suit par le module de formation élaboré en avril 1998 par la Direction Nationale de l'Aménagement et de l'Équipement rural, la SED et la CCL. Trois objectifs lui sont assignés à savoir :

- assurer l'approvisionnement régulier et durable en bois énergie des populations urbaines à travers les marchés ruraux ;
- assurer la gestion rationnelle, technique et commerciale des forêts par les membres des SRG ;
- permettre à ses membres de renforcer leur capacité de négociation des prix vis-à-vis des commerçants transporteurs.

### 2.2.4. Les organes des Marchés Ruraux

#### - L'Assemblée Générale

Dans le chapitre IV intitulé : « administration-contrôle-les organes et leurs attributions », il est dit dans l'Art. 14 que l'assemblée générale qui regroupe tous les adhérents, est l'organe de décision de la SRG qui est chargée d'un certain nombre de missions dont :

- la fixation des grandes orientations de la SRG et l'approbation de ses comptes, l'adoption du statut et du règlement intérieurs, l'approbation de leur modification et la nomination des commissaires aux comptes.
- En outre, elle a le pouvoir de choisir le gérant de la SRG, de fixer sa rémunération, de déterminer les sanctions, de donner quitus au bureau et de prononcer la dissolution de la SRG.
- elle doit se réunir une fois par an et en cas de besoin en session extraordinaire.
- C'est elle qui élit en son sein les membres du bureau, et lui octroie la délégation des pouvoirs.
- Quant au bureau, ses membres ne peuvent être nommés à un poste de responsabilité financière. L'Art. 22 confère à l'Assemblée Générale le pouvoir de décider de la dissolution anticipée de la SRG à la majorité des 2/3.
- - Le bureau

Mis en place par l'assemblée générale, le bureau exécute les tâches qu'elle lui confère notamment celle de la représenter lors des réunions extérieures (Art. 18).

Le bureau est composé ainsi :

Un président

Un trésorier

Un représentant des bûcherons

Une représentante des femmes

Un représentant des éleveurs

Un responsable coutumier (Président d'honneur et membre non permanent).

Le bureau est responsable devant l'assemblée générale de la gestion de la SRG ; il est élu pour une durée d'un an (Art. 20). En outre l'assemblée générale élit trois commissaires aux comptes pour un mandat d'un an renouvelable une fois. Ceux-ci ne sont pas rémunérés.

L'assemblée générale nomme aussi un gérant du marché auquel elle attribue une rémunération (Ch. V, Art.25). Ce dernier peut être assisté de collaborateurs dont le nombre est fonction des tâches de gestion.

En fait, c'est le bureau de la SRG qui est l'organe d'exécution, tandis que l'Assemblée Générale est l'organe de décision et d'orientation. A travers les attributions de ses membres : contrôle, représentation, trésorerie, surveillance de l'état des coupes, intégration des femmes et des éleveurs, contrôle financier, le bureau détient en fait les attributs essentiels de la SRG et

dans la pratique il a fini par s'y substituer, reléguant l'assemblée générale au second plan. Il sera question plus loin de relations ambiguës (opposition/alliance) entre ces deux instances lorsqu'il s'agira de défendre des intérêts collectifs ou spécifiques à chacun d'eux. Voyons maintenant leur mode de fonctionnement.

### **2.3. Le fonctionnement des Structures Rurales de Gestion**

Il n'y a pas de forêt classée de type contrôlé dans la commune. La forêt est soumise à deux modes d'exploitation. D'abord celle de type incontrôlé qui s'étend à toutes les formations ligneuses qui n'ont fait l'objet d'aucune délimitation ni aménagement. Leur exploitation est conditionnée à l'octroi d'un permis de coupe aux usagers par les Services de la Conservation de la Nature. L'ensemble de la forêt était soumis au mode d'exploitation incontrôlée jusqu'à l'avènement des marchés ruraux de bois, où l'on a procédé à la délimitation de certains massifs villageois, et élaboré un plan d'aménagement. L'exploitation de ces massifs rentrait alors dans la catégorie d'exploitation orientée. L'implantation des marchés ruraux confère aux villages concernés l'exclusivité de la vente des produits ligneux (bois, charbon) et un droit de contrôle sur la ressource. Les commerçants sont obligés de venir s'approvisionner sur les aires de vente où la taxe est moins élevée que dans les forêts de type incontrôlé. C'est ainsi qu'à partir de 1997 la Cellule Combustible ligneux, organe d'exécution du Projet ou Stratégie Energie Domestique (SED) a procédé à la mise en place de marchés ruraux de bois dans 7 villages de la commune. Il s'agit de Kaka (581 ha), Kongani (2297 ha), Kéniéro (1226 ha), Kalagué (548 ha), Karamokola (805 ha), Saguélé (438 ha) et Dogoro (2037 ha). Soit une superficie totale de 7932 ha de forêts délimités.

Sur les 7 marchés, seuls 2 étaient fonctionnels lors de notre passage. Trois de ces marchés ruraux ont fait l'objet de nos investigations dont deux encore fonctionnels (Kaka et Konkani) et un, non fonctionnel (Dogoro).

#### *2.3.1. La SRG de Kaka*

D'après les habitants de Kaka et de Konkani, leurs marchés ont été créés à partir de 1997 mais celui de Kaka ne devint fonctionnel qu'en 1998. Le bureau de Kaka comprend plus de dix membres et dès le départ les représentants des lignages dominants i.e. les Kéita ont investi les fonctions clefs de président, secrétaire général, trésoriers. Le chef de village est membre d'honneur de la structure comme stipulé par les textes de la CCL. Depuis sa création, le bureau n'a pas subi de changements notables, seuls les absents et les morts étaient remplacés. Le président était de la famille de l'ancien chef de village. Depuis sa création le bureau ne s'est pas réuni depuis des années. Il n'y a pas eu d'assemblée générale non plus. Lors de la transformation de la SRG en coopérative par l'AMADER, le nouveau chef de village a délégué un de ses parents dans le nouveau bureau de la SRG. A Kaka il n'y a pas d'étrangers s'occupant du charbonnage comme dans plusieurs autres marchés où ils ont été chassés. Le bûcheronnage est une activité saisonnière (saison sèche). Pendant l'hivernage la majorité des villageois se livre aux travaux champêtres. En fait, pendant la période active tout le monde coupe du bois. Pour les villageois, l'avantage d'avoir un marché orienté, c'est le faible montant des taxes à payer, mais aussi la paix retrouvée, car d'après eux le contrôle intempestif des agents forestiers a cessé. Cependant, les exploitants manquent de matériels (brouette, charrette, pousse-pousse, etc.). L'eau est une denrée rare dans le village qui possède quand même un puits à grand diamètre.

Pour les membres du bureau, les MR ne leur apportent pas d'avantages immédiats, mais les ventes permettent de compléter les réserves familiales de grains lors de la période de soudure, d'investir et de thésauriser dans du bétail. En ce qui concerne les rapports avec le service

forestier, il y a peu d'interventions de la part des agents, les contrevenants sont signalés au bureau de la SRG

### 2.3.2. La SRG de Konkani

Comme à Kaba nous avons reçu la même réponse des membres du bureau de la SRG en ce qui concerne la prise de décision pour la création du MR. L'initiative est venue du dehors, selon eux, c'est-à-dire de la CCL qui leur a fait l'offre d'adhérer au projet, moyennant plusieurs avantages, notamment la fourniture de matériel de travail (brouette, charrette, etc.), l'aménagement des pistes, ainsi que le reversement d'une ristourne prélevée sur les taxes perçues par la SRG. Mais ils n'ont rien vu tout cela. Après avoir déposé leur demande en signe d'accord le marché a démarré. Le bureau de la SRG compte une quinzaine de membres et le président est un Kéita issu du lignage dominant. Le fils du chef qui est en même temps conseiller est rentré dans le bureau de la SRG. Le bureau ne se réunit pratiquement jamais, et ne parlons pas de l'Assemblée Générale dont la dernière réunion date du passage de l'AMADER. Tous les villages exploitent le bois pendant la saison sèche.

Les camions effectuent leur chargement en brousse et le gérant leur donne le coupon de transport. Ils évoquent comme principales contraintes à la bonne marche du marché l'impraticabilité des pistes rurales et le manque de matériel (charrette). Il y a une plus grande disponibilité de la ressource forestière (2297 ha, contre 581 ha à Kaka) avec un quota annuel de 1200 stères de bois la première année. Tous les villages exploitent la forêt en saison morte. Pour les membres du bureau, le Projet n'a pas tenu ses promesses. Ils auraient dû bénéficier des ristournes dès la première année mais « *elles ne sont jamais arrivées* ». Le président est allé jusqu'au chef lieu de cercle (Kati) dont relève la commune, mais les autorités financières l'ont renvoyé au conseil communal qui lui a fait savoir qu'il n'avait jamais reçu d'argent en son nom.

### 2.3.3. La SRG de Dogoro

Créé après les 2 marchés tests de Kaka et Konkani par un opérateur privé: l'AGEFORE, il n'a eu qu'une très brève existence. D'après le plan d'aménagement, les ressources exploitables porteraient sur 2037 ha avec un quota annuel de 60 charretées par an pour la SRG. Les étrangers étaient imposés grâce à une taxe de 100 francs sur chaque sac de charbon. D'après les membres du bureau de la SRG, ils s'y soustraient en fuyant. Le village est très enclavé et la principale piste est assez dégradée. Il y a un manque de moyens de transport du bois (charrette, pousse-pousse, vélo). L'enclavement du marché se répercute sur le prix de la marchandise. Les commerçants payent à 15 000 francs le chargement tandis qu'il leur revient à 20 000 francs à Konkani. Le sac de charbon 100 kg est à 1500 francs. Les étrangers étaient nombreux, ils faisaient du charbonnage, puis ils ont commencé à « *gâter* » nos ressources. Nous leur avons dit de cultiver comme nous pendant l'hivernage. A cause de leur refus ils ont dû d'en aller. Un seul d'entre eux est resté avec sa femme qui vient du village. Il cultive et fait du charbon en saison sèche. Ils ont été d'accord pour l'implantation du marché mais en constatant que le village ne recevait pas de ristournes ils ont arrêté la distribution des coupons. La SRG a été bien infiltrée par le clan du chef de village. Lors de la reprise des élections pour désigner les responsables de la coopérative qui a remplacé la SRG, le fils du chef de village qui est aussi conseiller de village a investi le nouveau bureau qui comporte deux femmes. Au départ le plan d'aménagement a prévu un quota annuel de 60 charretées de bois à exploiter. En ce qui concerne la ristourne, la frustration est manifeste. « *Le gouvernement a pris l'argent et ça ne sort plus* », s'exclament-ils. Ils ont donc cessé de participer aux réunions officielles et arrêté la distribution des coupons de transport depuis 2000. Ils avaient refusé d'adhérer à la coopérative, mais les gens de l'AMADER qui ont remplacé la SED leur ont dit qu'ils auront « *quelque chose* » cette fois-ci.

## 2.4. La taxe forestière objet de discordes

La non attribution de la ristourne par la CCLest à la base de la démotivation des membres des bureaux des SRG. Si les MR de Kaba et de Konkani ont continué à fonctionner plusieurs autres ont complètement arrêté leurs activités officielles tel que le village de Dogoro où le MR a disparu. La non perception de la taxe et la non rétribution des membres du bureau des SRG ont été la source de leur désapprobation et du manque de considération de la part des villageois (Mbodge 2005 : 73-74). Lors de la campagne de sensibilisation, l'attribution de ristournes aux SRG, figurait bien dans le programme, mais elle a disparu par la suite des documents. En effet, le décret n°95-422/P-RM fixant le taux et la répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois en son Art. 6 Chapitre III, intégrait la SRG au même titre que l'Etat central au titre de bénéficiaire de la taxe d'exploitation. Le tableau suivant tiré de l'article 6 du décret en fait foi.

Exploitation	Incontrôlée	Orientée	Contrôlée
Structure rurale de gestion	-	40%	60%
Commune rurale	50%	40%	30%
Etat	50%	20%	10

Malheureusement ce décret a été abrogé et remplacé (Ch. V, Art 13) par le Décret n° 98-402/P-RM du 18 décembre 1998 fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'Etat. Selon ce décret, seules les instances ci après bénéficient de la ristourne.

### *Chapitre III : De la répartition de la taxe*

ARTICLE 8 : Les taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat sont réparties suivant le tableau ci-après :

AFFECTATIONS	Quotité suivant l'origine du bois		
	Incontrôlée	Orientée	Contrôlée
Budget d'Etat	60%	35%	15%
Travaux d'aménagement et d'entretien des Massifs forestiers	-	30%	45%
Contrôle forestier	35%	15%	10%
Communes rurales	-	5%	10%
Chambres régionales d'agriculture	-	5%	10%
Remises aux agents forestiers	5%	10%	10%

Avec ce nouveau décret les SRG n'ont plus légalement droit à aucune ristourne. Ainsi donc, en abrogeant le premier décret pour le remplacer par un autre plus restrictif, L'Etat malien a retiré d'une main ce qu'il avait théoriquement concédé de l'autre. Malgré le discours idéologique tenu par la SED en matière de promotion des acteurs ruraux et d'une participation accrue aux bénéficiaires de l'exploitation des ressources ligneuses, cette dernière a privé les SRG d'une source de revenus importants. Fait étonnant, la mise en place des MR par la CCL, s'est effectuée en 1996-97 au moment où le décret 95-422/P-RM n'avait pas encore été abrogé par celui de 1998, mais il ne leur a pas été appliqué. Autre fait troublant, la SED a sciemment ignoré le volet financier de l'expérience des MR du Niger dont elle s'est fortement inspirée et qui octroyait 50% des taxes aux structures locales de gestion (SLR) sur les marchés contrôlés et 30% sur les marchés orientés (Moffen et al, 2004, 10-tab. 4).

Pour justifier un tel revirement, les responsables de la SED affirment : « *il ne s'agit pas, comme trop souvent les projets environnementaux ont tendance à le faire, d'acheter la conscience écologique des populations en leur proposant en échange de leur gestion des ressources, des subventions ou des infrastructures : un procédé peu durable et un marché de dupes, une fois l'argent dépensé. Il s'agit au contraire de responsabiliser ces populations sur deux aspects principaux : leur prise en charge du territoire et leur participation accrue à l'argent du bois* » (SED)<sup>1</sup>. Pourtant les mêmes responsables reconnaissent dans le même document (page 3) que la commune qui doit assurer le suivi et le contrôle de l'activité forestière soit « *justement rémunéré* » et bénéficie d'une partie des bénéfices de l'activité forestière. En privant les SRG des bénéfices tirés de l'exploitation du bois, la SED a manqué une occasion unique au Mali, celle d'établir une véritable décentralisation fiscale locale. Ceci explique le désenchantement des responsables des SRG qui accusent la commune d'avoir détourné la part qui leur revenait. Le manque de ressources des villages, leur pauvreté patente aurait pu être palliés par le bénéfice de cette taxe dédiée au développement local, que la commune, vu la faiblesse de son assiette financière ne peut assurer. Non seulement cela a contribué à miner la confiance des populations villageoises envers le projet et les membres du bureau des SRG, mais elle a sapé aussi la responsabilité et la crédibilité du conseil communal. Les populations auraient conservé un certain espoir durant la phase transitoire. Actuellement la seconde phase a démarré depuis décembre 2005 avec l'Agence Malienne pour le Développement de l'Energie Domestique et de l'Electrification Rurale (AMADER) qui a été substituée à la SED. Malheureusement avec cette nouvelle phase qui coïncide avec le plein épanouissement des collectivités décentralisées le statu quo a été maintenu et les communes ont été reléguées au second plan dans l'exploitation des ressources qui sont situées sur leurs territoires.

Le véritable dilemme pour l'Etat malien, c'est de proclamer officiellement d'une part, à travers la législation, le transfert de domaines et de pouvoirs de décision aux collectivités décentralisées et d'autre part c'est son refus manifeste de les leur transférer en sous estimant leur capacité réelle d'assurer une gestion rationnelle et pérenne de la ressource. Si elles ont été marginalisées par la SED, lors de la première phase de création des MR qui a précédé la mise en place effective des organes délibérants et exécutifs des communes (réalisée en 1999), lors de la phase transitoire (2000 – 2002) celle-ci ne les a pas non plus associées à sa démarche. Ce qui est paradoxal à nos yeux, c'est qu'en 2006, après avoir transformé toutes les SRG en coopératives, le nouvel organe : l'AMADER, a entrepris la redynamisation des anciens MR sans l'aval des collectivités qui ont été une fois de plus marginalisées et sans apporter de changement au système d'allocation des ristournes excluant toujours les SRG.

Peut-on parler d'une gestion participative et décentralisée des ressources forestières sans allocation aux populations et aux collectivités décentralisées d'une marge d'autonomie financière et administrative, garantissant un champ discrétionnaire pour l'exercice de pouvoir et de responsabilité ? Qui a intérêt à bloquer la marche du processus ?

### **3. Acteurs, pouvoirs et responsabilités**

Nous allons procéder à l'identification des acteurs qui interviennent dans l'exploitation et la gestion forestière en fonction de leur statut et des pouvoirs dont ils disposent. Il s'agit du Projet (SED) à travers sa composante principale dans le volet offre c'est à dire la Cellule Combustible Ligneux (CCL), le Service de la Conservation de la Nature (SCN), les autorités communales, l'assemblée villageoise, la Structure Rurale de gestion (SRG), les commerçants de bois, les exploitants de bois et charbon, les jeunes, les exploitants étrangers et les pasteurs transhumants.

---

<sup>1</sup> Document de présentation de la SED, anonyme et sans date



### **3.1. Les exploitants étrangers et les commerçants de bois**

Les exploitants étrangers sont qualifiés de « Bamanan » par les Malinké de la zone qui sont les autochtones (voir supra). Ce vocable est péjorativement utilisé pour désigner indistinctement une diversité d'ethnies dont les ressortissants de la troisième région (Bougouni, Yanfolila) forment la majorité. Mais on y retrouve aussi bien des Dogon que des Senoufo (Mbodge 2006). Ces exploitants ont acquis une grande maîtrise de la carbonisation apprise sur les lieux d'origine ou dans d'autres pays voisins comme la Côte d'Ivoire. Mais il n'est pas exclu de penser que plusieurs d'entre eux ont bénéficié de techniques de construction de fours à charbon et de carbonisation lors d'ateliers de formation organisés par la SED dans les bassins d'approvisionnement de la capitale et des villes d'autres régions. C'est auprès d'eux, en tous cas, que les villageois affirment avoir appris ce métier. Bien avant l'installation des MR ils avaient déjà été installés auprès des villageois par les commerçants de Bamako qui étaient leurs patrons. Ils exploitaient alors en zone incontrôlée grâce aux permis de coupe délivrés par le service forestier et qui étaient payés par les commerçants. Après la création des marchés, les villageois n'ont jamais voulu les intégrer dans les SRG réservées aux autochtones.

Mis à l'écart, ils se sont regroupés entre eux par solidarité en désignant chaque fois un des leurs comme leader chargé de servir d'interface avec les villageois, les agents forestiers et l'extérieur. Corvéables et taillables par les villageois, ils accomplissent pour certains, de multiples tâches sans rémunération financière directe : abattage d'arbres pour créer un nouveau champ ou un jardin dont le produit leur revient. Ils associent les jeunes du village à la construction des fours et à l'art de la carbonisation. Porteurs d'un savoir faire technique qu'ils transmettent à leurs hôtes, ils sont concurrencés par ces derniers et sous divers prétextes : destruction supposée de la ressource, ou d'abattage d'essences protégées, ils sont chassés des villages (Mbodge, idem, Keita 2006). Ils font une exploitation intensive et permanente du bois en travaillant même pendant l'hivernage. Ce qui provoque la jalousie des autochtones, surtout les jeunes qui sont occupés aux travaux champêtres durant cette période. Nous aborderons plus loin cet aspect dans le chapitre consacré aux groupes stratégiques, à la citoyenneté et à la légitimité des acteurs.

### **3.2. Le Service de la Conservation de la Nature**

L'une des conséquences directes de l'implantation des MR par la SED a été la mise à l'écart des agents de la conservation des phases essentielles de la mise en oeuvre du processus, tel que les inventaires, les délimitations des massifs et l'élaboration de plans d'aménagement au profit des opérateurs économiques formés par ses soins. En réduisant leur pouvoir à la portion congrue : surveillance et appui conseil le projet a profondément modifié les anciens rapports qui les liaient aux communautés rurales, désormais libres de gérer leurs massifs forestiers sans interventions extérieures intempestives.

Pour le chef d'antenne de Siby notre travail consiste à les encadrer pour la conduite des coupes et assurer la formation des charbonniers. Nous assurons aussi le contrôle pour lutter contre la fraude. Seules les SRG de Kaka et de Konkani marchent à merveille parce qu'ils sont proches de Siby et des locataires (transporteurs de bois). Les autres n'ont pas de marché à cause de leur éloignement et de leur enclavement.

Pour lui il y a eu incompréhension sur l'interprétation des textes forestiers. Les villageois pensaient que quelque chose, c'est-à-dire des ristournes devaient leur revenir sur la vente du bois. Mais seules les communes abritant des MR ont bénéficié de 20% sur les zones orientées. Dans la répartition de ces 20%, la moitié revient à la commune abritant l'exploitation, le quart

revient au conseil de cercle et le dernier quart à l'assemblée régionale. En guise d'exemple, nous dit-il, sur le versement effectué au mois de décembre 2005 dont le montant était de 406 500 francs de recette sur les taxes, 81 300 francs sont revenus aux communes, 276 400 francs pour le fonds d'aménagement forestier et le reste a été attribué au contrôle forestier. Les villages SRG prennent le permis avec une taxe de 250 francs par stère en zone orientée et 800 francs par stère en zone incontrôlée. Tout le village est érigé en exploitants forestiers et les étrangers sont soumis au système d'incontrôlé (ils ne figurent pas sur la liste des adhérents du MR). Ils n'amènent pas leurs produits sur les marchés et ne prennent pas le permis pour exploiter. En fait, comme nous le verrons plus loin, ils sont en rapport avec les commerçants citadins qui payent le permis et font « blanchir »<sup>1</sup> la marchandise au niveau des marchés ruraux de Kaka et de Konkani, qui leur donnent le coupon de transport valable uniquement pour la zone orientée. Les transporteurs payent la taxe de zone orientée qui est moins élevée que celle de la zone incontrôlée. En fait, il existe un réseau qui unit les différents acteurs de la filière pour contourner la législation. Pour évaluer la rotation des parcelles au niveau des massifs forestiers alloués aux SRG, il n'y a pas eu de suivi. Pour le chef de l'antenne du service forestier de Siby le carburant de la moto est à notre charge. Nous devons payer les motos nous-mêmes et les entretenir. Nous ne disposons d'aucun budget de fonctionnement. Nous ne bénéficions que de 5% des recettes pour les zones contrôlées et incontrôlées. Au mois de novembre passé (2005), nous n'avons bénéficié que de 17 000 francs à répartir entre les agents. « *Il nous faut tirer le diable par la queue* » et d'ajouter « *débrouillez-vous, nous dit-on à Bamako* ».

Ce discours est commun à tous les agents forestiers que nous avons eu à rencontrer dans les zones du Projet SED. Pour un des agents de la forêt classée des monts mandingues, située dans la commune voisine du Mandé, le discours est encore plus radical. Pour lui « *le travail que nous accomplissons est une mission mais il faut des moyens pour l'accomplir* ». Il nous faut payer notre moyen de locomotion ainsi que le carburant et assurer son entretien. Il nous faut même payer notre uniforme à 10 000 francs. J'ai toujours mon vieux béret qui date de 1977, tandis que les jeunes diplômés en formation actuellement bénéficient d'uniformes neufs et sont dans de meilleures conditions que nous, hommes de terrain expérimentés et dévoués. Le projet a échoué dans sa première phase. Pourquoi -nous dit-il-, ne pas mettre en œuvre de nouvelles stratégies ».

En ce qui concerne la substitution des coopératives aux SRG par l'AMADER, la SRG se réduit pour lui à une poignée d'hommes tandis que la coopérative aura des partenaires pour l'appuyer, aura une reconnaissance officielle et pourra diversifier ses activités. Elle aura une plus grande marge de manœuvre que la SRG, mais s'il n'y a pas de contrôle de la gestion interne et de formation des adhérents nous resterons au même point, conclut-il.

### **3.3. Le conseil communal**

Comme signalé au début, l'entretien avec le conseil communal a révélé bien de frustrations dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

Les SRG ont existé avant les communes mais jusqu'à présent, on continue à nous ignorer, affirment-ils. Nous travaillons avec les SRG pour souligner l'intérêt de la commune dans la GRN. Il nous faut vérifier les montants des ristournes qui nous sont versées, or, nous n'avons aucun moyen de contrôle à la source. C'est l'agent forestier qui nous donne le montant global « *nous allons creuser pour en savoir davantage* ». Le rôle de l'administration déconcentrée est

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet l'article de Gautier, 2006 et Mbodge, 2005.

de nous apporter son appui conseil. Nous n'avons pas de problèmes avec l'administration et la collaboration est entière avec le sous-préfet. Cependant, nous déplorons la non intervention de la sous-préfecture dans perception de la TDRL. Nous imputons cela à l'action du syndicat des administrateurs qui recommande à ses adhérents leur non implication dans cette activité. Les services techniques comme la Conservation de la Nature nous assistent effectivement dans l'élaboration des plans et autres activités relatives à la forêt. Nous déplorons cependant l'unicité de caisse (fonds commun à l'administration déconcentrée et aux collectivités locales) qui grève notre liberté d'action, car les caisses de la perception sont souvent vides en cas de demande de retrait de fonds de notre part. Cela engendre des allers et retours fréquents de plus d'une centaine de kilomètres, de notre régisseur entre Siby et Kati, le chef lieu de cercle, ce qui est synonyme de gaspillage d'énergie et d'argent.

Il y a une dégradation des ressources ligneuses à cause des coupes abusives, dans notre plan d'aménagement, il est prévu de planter 100 ha par an. Pour une meilleure organisation de l'exploitation forestière, c'est la mairie qui devrait délivrer les permis de coupe ; ce serait l'idéal. Les services techniques gardent toujours la main sur la gestion. Les opérateurs privés ont décimé nos caillédrats (*Kahya Senegalensis*), il faut refouler les coupeurs d'arbres. A Siby même, ici, un chef de quartier a conclu un marché avec les exploitants charbonniers. Il y a eu dix voyages de camion avec 15000 F CFA de taxe qu'il prélevait sur chaque chargement. Le conseil communal, avec l'appui des trois autres chefs de quartier et du sous-préfet, a mis un terme à ses agissements qui ont eu un impact négatif sur notre parc forestier. Le ministre de l'environnement informé, n'a pu que venir constater les dégâts et il n'y a eu aucune sanction à l'encontre des délinquants.

Certains chefs de village se croient tout permis, à Saguelé, il y a eu des transactions entre le conseil villageois et les étrangers pour l'exploitation du charbon, les jeunes les ont chassés en incendiant leur production. L'affaire est venue jusqu'à nous et à la gendarmerie. Nous comptons surtout sur les Conventions qui sont utiles pour la préservation de la paix entre les usagers. L'ACOD, une ONG, a mis en place une Convention qui recommande l'instauration d'un comité villageois de surveillance qui assurera l'entretien des forêts. C'est un bon outil de travail. D'autre part, une autre Convention devant réglementer la transhumance et le calendrier des récoltes a été élaborée. Ceci permettra de réduire les conflits entre agriculteurs et éleveurs. Cette convention, en plus des communes du Mandé, associe les cercles en amont, qui sont les lieux de départ des troupeaux : Dily, Nara, Banamba et Kolokani.

Nous voyons à travers ces différentes assertions que la commune voudrait occuper la place qui dit lui revenir de droit dans la gestion des ressources forestières. La SED dans ses différentes brochures d'information avait dégagé les prérogatives devant revenir aux communes dans la gestion des MR. Dans le document de la SED/CCL datant de septembre 2000 et intitulé "Les marchés ruraux de bois énergie : opportunités et contraintes dans le cadre de la décentralisation", les opportunités suivantes sont déléguées aux communes :

- les communes sont propriétaires des domaines qu'elles gèrent conformément aux textes en vigueur, suivant le code domanial (art. 55 – 50 et l'art. 10 de la loi 96-050 de 1996).
- L'affectation de domaines aux collectivités territoriales leur accorde des redevances sur ces domaines (art. 56 du code domanial et foncier et art.13 de la loi 96-050 de 1996 et art. 39, 48, de la loi 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières).
- Le reversement d'une partie des taxes aux communes rurales en vue d'entreprendre des activités de développement (art. 8, décret n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998 fixant répartition des taxes perçues).
- L'adoption de textes fondateurs de la SRG dans les domaines relevant des communes.
- La participation à la fixation des quotas

- L'adoption des plans d'aménagement
  - La signature des contrats de gestion avec les SRG dans les domaines de la commune.
- Toutes ces attributions font de la commune le gestionnaire des domaines dont la gestion lui est confiée par l'État. Malheureusement comme le souligne le document, plusieurs contraintes subsistent et grèvent l'application de ces attributions, il s'agit :
- du non transfert de domaines aux collectivités décentralisées
  - la non préparation des collectivités à jouer leur rôle dans la gestion des ressources (manque de personnel qualifié, de compétence en GRN et en création de MR)
  - la non effectivité de l'intercommunalité
  - le manque d'organe approprié pour la fixation des taxes perçues sur leurs domaines
  - le retard dans la relecture de la loi n° 8862 de juin 1988 régissant le mouvement coopératif. (actuellement réalisée)

#### **4. Représentativité et responsabilité des acteurs**

Après avoir étudié la constitution des groupes d'acteur dotés de pouvoirs et responsabilité, nous allons procéder à l'analyse des jeux de pouvoirs et stratégies utilisés autour des enjeux liés à la privatisation de l'espace public villageois pour le contrôle des centres de décisions.

##### **4.1. La dynamique des acteurs : les groupes stratégiques**

La loi N°95-003 portant organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois du 18 janvier 1995 qui a consacré la création des structures de gestion et d'exploitation des ressources ligneuses confiées à des groupes privés a changé le statut de la ressource et induit des changements notables dans les pratiques et les systèmes de représentations populaires. Les marchés ruraux en tant qu'éléments clés de cette politique constituent des enjeux économiques, politiques et sociaux importants, car ils impliquent la participation d'une multitude d'acteurs, qui sont autant d'usagers de la ressource, détenteurs ou non de pouvoirs légaux ou légitimes et devant faire prévaloir leurs intérêts au détriment de ceux des autres. Dans ce sens ils constituent une véritable arène sociale dans laquelle les groupes d'acteurs locaux sont intégrés dans de nouveaux rapports de pouvoir dans leur accès à la ressource et le contrôle de centres de décisions. Cependant, ces groupes d'acteurs ne sont ni homogènes ni statiques. Ils se constituent selon les circonstances en groupes stratégiques autour d'intérêts communs dont la durée de vie sera fonction de ces alliances. C'est ainsi que l'on voit certains groupes complètement opposés, sceller des alliances contre d'autres auxquels ils étaient unis auparavant. Cette dynamique sociale, caractérise s'il en faut, la complexité des rapports qui existent entre les différents protagonistes et les ambiguïtés d'une distribution à la base de pouvoirs et de prérogatives à de multiples institutions.

Ces groupes comprennent, l'Etat représenté par le service de la Conservation de la Nature, la CCL représentant la Stratégie Energie Domestique, le conseil communal, les autorités traditionnelles, les organes du marché rural (Assemblée villageoise et SRG) les commerçants privés, les étrangers (charbonniers et pasteurs transhumants), les groupements de jeunes.

Un des aspects positifs du projet, c'est d'avoir concédé aux communautés rurales la gestion de leurs massifs forestiers, ce qui autorise une sorte de participation à la base. Cependant, ceci a généré de nouveaux problèmes liés à la perception des différents acteurs entrés en compétition pour la maîtrise de l'accès à la ressource. Au niveau des rapports entre les usagers, certains d'entre eux sont exclus du droit d'accès à la ressource et soumis au paiement de taxes prélevées au profit des autochtones. Ce qui renvoie au problème identitaire relatif à la citoyenneté.

#### 4.1.1. Citoyenneté nationale et citoyenneté de terroir versus étrangers/autochtones

L'État malien à travers le code électoral accorde à chaque citoyen établi dans une localité pendant une période de trois mois, le droit de vote et celui de participer à la vie politique. Pour tout malien donc, la citoyenneté est d'abord liée à la résidence (sans exclure les autres critères de la citoyenneté que nous n'évoquerons pas ici). Pour les communautés rurales, la citoyenneté est octroyée naturellement par la résidence, mais elle s'exprime sur un registre discriminatoire. La citoyenneté est liée au sol, le lignage du premier occupant des lieux jouit des prérogatives de maîtrise de la terre. A ces premiers occupants s'ajoutent d'autres avec lesquels ils ont contracté divers types d'alliances et d'obligations réciproques. Cette couche ancienne forme la catégorie des autochtones (*dugulew* en langue *bamanan*). Par contre les autres récemment arrivés sont considérés comme des allochtones (*nanfew*), ils ne peuvent pas prendre part à la gestion des affaires du village. Ils accèdent au foncier villageois sous forme de prêts de terres, concédées par les familles autochtones de notables. C'est ainsi qu'après un séjour de plusieurs décennies dans un village, une famille peut toujours être considérée comme étrangère par les autres et elle ne pourra jamais prétendre à la chefferie ni au titre de conseiller de village. Il existe un ordre de préséance entre les habitants et celui qui ne le respecte pas se voit rappeler à l'ordre.

Les exploitants de bois au niveau de tous les MR sont exclus de l'organe, ils ne peuvent exploiter qu'en zone incontrôlée s'ils ne travaillent pas avec les jeunes du village. Ils sont soumis au paiement de taxes sur la production et sollicités pour de menus travaux. Ils sont soupçonnés de tous les maux (vol, dégradation de mœurs, etc.), ce sont des citoyens de seconde zone que l'on range sous une catégorie unique péjorative, celle des *bamanan*, bien qu'il se trouve parmi eux des *sénoufos*, des *dogons*, des *ouassoulouké* et même des guinéens. Cette attitude se fonde sur la perception qu'ont les villageois de leurs ressources ligneuses sur lesquelles ils auraient acquis un droit d'accès devenu exclusif et non plus prioritaire. De la même façon, les éleveurs transhumants, les commerçants de bois, les artisans de Siby n'ont plus aucun droit sur leurs espaces forestiers.

#### 4.1.2. Conflits et alliance au sein des SRG

L'Assemblée Générale, nous l'avons vu est l'organe de décision de la SRG, selon

Les pouvoirs que lui confère la CCL dans son organigramme. C'est l'organe de décision de la SRG Le bureau n'est que l'organe qui exécute les décisions émanant de l'Assemblée Générale, théoriquement il lui est donc subordonné. Cet organigramme imposé à la SRG n'a pas résisté à la réalité des faits. D'abord l'assemblée générale ne fait pas preuve de visibilité, elle doit réunir une fois l'an et peut provoquer une réunion extraordinaire de ses membres ; ce qui n'a pas du tout été le cas au niveau des instances visitées. C'est donc un organe virtuel. Le bureau est élu pour un an. Cette périodicité n'a jamais été respectée nulle part, et les membres sont devenus permanents par la force des choses. IL est présent à travers ses activités quotidiennes et son président sert d'interface avec les intervenants extérieurs : SED, CCL, Opérateurs privés, autorités communales, agents forestiers, techniciens, visiteurs, etc. Ceci a accentué sa représentativité à l'extérieur. Le conseil de village (chef et conseillers), malgré la présence de parents et alliés en son sein ne peut le contrôler entièrement. Dans presque toutes les SRG visitées (Kaka, Kongani, Dogoro), la situation était la même. A Dogoro, le marché ne fonctionnait même comme évoqué supra. Cette situation de monopole va desservir les différents bureaux auprès de l'assemblée villageoise et les deux organes entreront en conflit ouvert. L'exclusion des SRG et par conséquent des villages de la perception des ristournes va discréditer les bureaux aux yeux de la population. Le bénévolat lié à la fonction de ses membres va les pousser à la démotivation. Pour les populations, ils ne travaillent que pour

eux-mêmes et ne défendent que leurs intérêts (Faty, idem). Les bureaux ont été progressivement privés de représentativité puisque non soucieux de l'intérêt général. En revanche, l'Assemblée villageoise sous la conduite de l'autorité villageoise (conseil villageois) va renforcer sa légitimité en exigeant la taxation des exploitants étrangers pour accomplir des réalisations collectives (réparation de pompe, forage, paiement de salaires de maîtres contractuels de l'école communautaire, etc.) suivant les villages. La SRG en quête de reconquête de légitimité est obligée de s'allier avec le conseil villageois contre les étrangers. C'est une alliance stratégique car les taxes étaient prélevées auparavant sur chaque exploitant autochtones du marché qui déposait son produit sur l'aire du marché.

Il arrive aussi que le conseil de village s'allie avec les étrangers surtout dans les marchés non fonctionnels pour exploiter les ressources ligneuses et s'accaparer des taxes qu'il leur impose. Le cas du village de Saguélé relaté plus haut par nos interlocuteurs du conseil communal est assez significatif à cet égard. Considérant que la chefferie n'œuvrait que dans le sens de ses intérêts, les jeunes du village se liguent contre elle pour chasser les étrangers du village en incendiant toute leur production de charbon.

Les oppositions entre groupes qui paraissent antagoniques cèdent le pas souvent à des alliances stratégiques.

#### *4.1.3. Le réseau: exploitants étrangers – commerçants de bois – SRG – agents forestiers.*

Malgré l'exclusion des charbonniers étrangers du MR, ces derniers conservent des liens étroits avec les commerçants de bois qui les financent. L'exploitation se fait donc en zone incontrôlée par les étrangers, la production est vendue aux commerçants. Ces derniers passent par les gérants des marchés ruraux de Konkani ou Kaka qui leur délivrent des coupons de transport de zone orientée dont les taxes sont moins élevées. Ils se rendent ensuite au poste de contrôle où l'agent forestier ferme les yeux sur le délit et reçoit parfois sa part de bakchich. Il y a donc fraude manifeste au niveau de tout le réseau.

#### *4.1.4. De l'orienté à l'incontrôlé : la solidarité inter villageoise*

A Dogoro, depuis la disparition du MR, toute la population exploite le bois sans permis. Il n'y a plus de coupons de transport, le quota n'est plus respecté et l'anarchie règne dans la coupe où la rotation des blocs a été abandonnée. Les produits ligneux sont vendus et transportés par les commerçants au niveau des MR encore fonctionnels et "blanchis" (Gautier; Mbodge, idem) par les gérants.

#### *4.1.5. L'entente SRG - Agent forestier*

Le règlement des marchés ruraux exige le paiement des taxes avant l'exploitation de la ressource auprès du contrôle forestier. Il arrive que la SRG ne puisse satisfaire à ces exigences. D'un commun accord elle procède à la vente du produit et s'acquitte du paiement de la taxe à l'agent qui régularise alors la situation. Ceci est considéré par les protagonistes comme un échange de services entre partenaires.

#### *4.1.6. L'alliance Autochtones-Pasteurs transhumants*

Les marchés ruraux ont changé les systèmes de représentation des villageois en faisant passer les autres usagers comme des prédateurs de la ressource sur laquelle ils exercent un droit de propriété et qu'il leur faut défendre. Dans ce cas c'est l'ensemble des autochtones villageois qui se coalise souvent contre les autres usagers qualifiés d'étrangers même s'ils résident dans le village. Les pasteurs transhumants sont indexés par tous les autres acteurs (exploitants, paysans, agents forestiers) comme les ennemis de la forêt qu'ils détruiraient par des pratiques néfastes (ébranchage des arbres). Cependant il arrive qu'ils deviennent les hôtes de certains autochtones, En cas de litige par exemple ces derniers les

soutiennent contre la partie adverse constituée d'autres autochtones du village à cause des intérêts économiques qui les unissent (troc de céréales contre les produits laitiers, enfumage des champs de l'hôte par le troupeau du pasteur, achat de d'animaux avec remise, gardiennage de leurs propres animaux, etc.).

A travers ses différentes analyses, il apparaît clairement que la privatisation de l'espace villageois a suscité des enjeux énormes autour de la ressource donnant lieu à des conflits, des phénomènes d'exclusion ou à des négociations et alliances entre les groupes d'acteurs dont les positions évoluent dans l'arène sociale en fonction des intérêts divergents ou communs.

## 5. Conclusion

### Les erreurs du passé

L'implantation des marchés ruraux de bois dans la commune rurale de Siby répondait effectivement à un besoin exprimé par les communautés locales de prendre en main l'exploitation marchande de leurs ressources forestières. Cependant, si cela est justifié pour le fonds, au niveau de la forme c'est le mode d'intervention qui est fort contestable. Plusieurs auteurs au nombre desquels nous nous plaçons, s'accordent à dire que c'est l'approche techniciste qui a été privilégiée au détriment de l'approche sociologique. Ceci est l'une des caractéristiques de l'approche projet adoptée comme démarche visant à privilégier un groupe d'individus (SRG) par rapport à l'ensemble de la communauté villageoise. Il en résulte donc un manque de légitimité et de représentativité de cet organe qui défend ses propres intérêts et non ceux de la collectivité, comme c'est bien souvent le cas.<sup>1</sup> L'allocation des forêts à des groupes privés d'exploitants multiplie le nombre des intervenant et accroît les conflits liés à l'accès à la ressource. Elle exacerbe la conscience identitaire des groupes au nom de la citoyenneté locale et conduit à l'accaparement de la ressource à des fins communautaristes synonymes d'exclusion et de transformation de droits prioritaires d'accès à la ressource en droit exclusifs. Les marchés ruraux contribuent au processus de décentralisation en donnant des compétences et des pouvoirs au village. Mais le problème c'est le manque de reconnaissance juridique de cette instance constitutive de la commune qui est l'organe légalement reconnu en tant que dernier échelon de l'administration décentralisée. En procédant, ainsi il ne pouvait qu'en résulter des conflits de compétences entre les deux organes. D'autre part, tout comme d'autres auteurs (Kerkhof et al. 2002 : 22) nous avons observé une volonté d'appropriation manifeste de leurs terroirs de la part des communautés rurales et, comme le dit Denis Gautier (2005: 8), pour qui « *le marché rural est un instrument qui permet aux populations locales de reconquérir leurs territoires voire de les construire, de les marquer par rapport aux voisins et aux transhumants, mais aussi par rapport aux collectivités décentralisées et même par rapport à l'Etat* » C'est la commune qui est à même de circonscrire cette dérive identitaire communautariste en fédérant les terroirs villageois en territoire où l'égalité des droits sera reconnue à tous dans l'accès à la ressource. La décentralisation fiscale amorcée par la SED bien qu'en associant les marchés ruraux à l'exploitation marchande des ressources ligneuses a permis d'accroître leurs revenus et améliorer leurs conditions de vie. Mais en les privant de la perception de ristournes contrairement à ce que prévoyait la loi, elle a exacerbé les conflits au sein des groupes sociaux et provoqué un sentiment de désintéressement et de désappointement collectif. Elle a manqué ainsi, l'unique opportunité de réaliser une décentralisation démocratique réelle (financière, administrative) susceptible d'impulser un développement local endogène et une démocratie participative. A cela s'ajoute le déphasage des objectifs du projet par rapport au processus de décentralisation. La mise à l'écart de la commune du processus d'allocation de ressources

---

<sup>1</sup> A propos de ce terme voir Ribot 2004.

lignes, a été l'un des maillons faibles du projet et l'une des causes patentes de son échec.<sup>1</sup> Le Service de la Conservation de la Nature auquel était confié le contrôle des marchés et des massifs ainsi que la police n'a pas pu correctement s'acquitter de cette tâche pour des raisons évoqués plus haut. La SRG non plus, à cause des pesanteurs d'ordre sociologique (rapports de parenté et d'alliance, causant des distorsion dans l'exercice de la police forestière). Il faudrait donc confier ce volet soit à des ONG soit à la commune et aux SRG qui joindraient leurs efforts pour circonscrire le problème de la fraude.

### **Une leçon mal apprise**

Tandis que l'évaluation de la SED a révélé des insuffisances notoires dans la création et le fonctionnement des marchés ruraux de bois, la phase intermédiaire (2000-2002) aurait dû tenir compte des erreurs commises et procéder à des réformes profondes. Non seulement elle ne l'a pas fait mais elle a été retirée de la course au profit de l'Agence Malienne pour le Développement de l'Energie Domestique et de l'Electrification Rurale (AMADER). Cette nouvelle agence créée en 2003, en guise de réforme a procédé sans consultation des SRG à leur transformation en coopératives. Elle est en train de procéder à une redynamisation de ses « anciennes nouvelles structures » sans apporter de réponse adéquate aux multiples questions que se posent les communautés villageoises tels que l'allocation de la ristourne aux SRG, la fourniture de matériel et d'outils de travail, l'entretien des pistes rurales. Lors d'un de nos passages, interrogés par nos soins les membres des nouvelles coopératives n'ont pas pu nous dire clairement quelle était la différence entre l'AMADER et la CCL et quelles seraient les futures attributions des coopératives; mais ils nous ont affirmé que beaucoup de promesses leur avaient été faites par les nouveaux intervenants.<sup>2</sup>

Placée sous la direction du Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau, l'Agence bénéficie d'un important financement de l'ordre de 53,35 millions de dollars US dont 35,65 sous forme de prêts accordés par la Banque Mondiale et l'Association Internationale de Développement (IDA) de 3,5 millions sous forme de don alloués par le Fonds pour l'Environnement mondial, de 5,22 millions comme contrepartie malienne et 8,95 millions comme participation des opérateurs privés et des organisations à base communautaire. Elle plus de sa mission d'électrification rurale elle s'est octroyée presque les mêmes objectifs que la SED et son organe d'exécution est le Projet Energie Domestique et Accès aux Services de Base en Milieu Rural (PEDASB). En guise d'objectifs ses ambitions sont énormes, elles concernent : la mise à jour de 10 schémas d'approvisionnement en bois énergie et la production de 5 nouveaux ; la création de 1000 marchés de bois énergie, la mise sous gestion villageoise de plus de 1 millions d'hectares pour fournir environ 70% de la consommation urbaines de combustibles ligneux et la création de 300 associations villageoises modernes de production de charbon avec des techniques efficaces et une bonne capacité de gestion<sup>3</sup>. Avec une telle vision technocratique il n'est pas sûr que la réussite soit au bout du chemin, car il sera difficile de transformer tout le territoire national en marchés ruraux de bois, sans la participation active des collectivités décentralisées qui doivent maintenant exiger de l'Etat le transfert de la gestion de leurs ressources ligneuses tel que prévu par la législation en vigueur, avant qu'il ne soit trop tard...

<sup>1</sup> D'après les auteurs (Kerkhof et al., 2002: 22) du rapport d'évaluation finale de la phase transitoire de la Stratégie Energie Domestique, sur plus de 200 marchés ruraux implantés par la SED la moitié n'est pas fonctionnelle. Dans la commune rurale de Siby sur les 7 marchés implantés seuls deux sont fonctionnels (voir supra)

<sup>2</sup> Le bureau d'une coopérative comprend environ six membres auxquels des cartes officielles seraient attribuées. La coopérative nous a-t-on dit bénéficierait d'une personnalité morale, elle pourrait contracter de emprunts et serait plus autonomes que la SRG.

<sup>3</sup> Suivant la brochure de présentation de l'Agence que nous n'avons fait qu'exposer ici.



## 6. Bibliographie

Agrawal, Arun, and Jesse C. Ribot. 1999. "Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases." *Journal of Developing Areas* 33, summer: 473–502.

AMADER. (sans date). L'Energie pour Tous, brochure de présentation du projet, Bamako

Mbodj F. B., 2005. Gestion décentralisée des ressources forestières : enjeux économiques et socio-spatiaux. L'exemple de la commune rurale de Siby. Mémoire de Maîtrise, Université Paris 1, UFR de géographie.

Mbodj Faty.2006, De la dynamique des identités communautaires. Les rapports autochtones-allochtones. Draft, Action Thématique Programmée : RN POP, CIRAD.

Crook, Richard C. and James Manor. 1998. *Democracy and decentralization in Southeast Asia and West Africa: Participation, accountability, and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crook, Richard C. and James Manor. 1994. "Enhancing participation and institutional performance: Democratic decentralization in South Asia and West Africa." Report on research project, Overseas Development Administration. January.

FENU.2000 ; *Développement local et gestion décentralisée des ressources naturelles*, rapport général de l'atelier de Cotonou, New York., pp.1-96.

Guautier, Denis. et al.2006. Coupe de bois et revendications sociales au Mali, article présenté au Colloque international de Montpellier (16-19 mai 2006)

Kassibo, Bréhima. 2005. "Historical and political foundations for participatory management and democratic decentralization in Mali: A synthesis of two case studies." *Environmental Governance in Africa working paper no. 16*, Washington, D.C.: World Resources Institute.

Kassibo, Bréhima. 2002. "Participatory management and democratic decentralization management of the Samori Forest in Baye Commune, Mopti Region, Mali." Paper presented at World Resources Institute's Conference on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, 18–22 Feb.

Kassibo, Bréhima. 2001. "Résurgence des autorités coutumières au sein de l'Etat moderne africain: Le cas des chefferies traditionnelles au Mali." Research proposal for World Resources Institute, May. Mimeo.

Keita, Seydou.2005. Statut des forêts du Mandé et leurs modes d'exploitation, draft, Action Thématique Programmée, RN POP, CIRAD.

Kerkhof, Paul ; Bérédogo, Bréhima ; Tamboura, Modibo.2002.Evaluation finale Stratégie Energie Domestique. Phase transitoire. Coopération néerlandaise au Mali. Conversions et Glossaire

Mamdani, Mahmood. 1996a. *Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism.* Princeton: Princeton University Press.

- Manor, James 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Washington, D.C.: World Bank. London: Zed Books.
- Muhereza, Frank Emmanuel. 2003. "Environmental decentralization and the management of forest resources in Masindi District, Uganda." Environmental Governance in Africa working paper no. 8, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Namara, Agrippinah, and Xavier Nsabagasani. 2003. "Decentralization and wildlife management: Devolving rights or shedding responsibility? Bwindi Impenetrable National Park, Uganda." Environmental Governance in Africa working paper no. 9, Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Noppen, Dof ; Kerkhof, Paul ; Hesse Ced. 2004. Les marchés ruraux de bois au Niger. Bilan de l'appui danois à la Stratégie Energie Domestique du Niger 1989-2003, Londres, IIED/DANIDA.
- Nouvellet Y., 2002. Manuel de procédure de mise en place et de suivi des marchés ruraux de bois énergie, Document de la Stratégie Energie Domestique. République du Mali.
- Ntsebeza, Lungisile. 2005. "Democratic Decentralisation and Traditional Authority: Dilemmas of Land Administration in Rural South Africa." in *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*. Jesse C. Ribot and Anne Larson (eds). London: Frank Cass.
- Ntsebeza, Lungisile. 2003. "Local governance, power and natural resources: A perspective from the rural areas of South Africa's former Bantustans." Environmental Governance in Africa working paper no.17, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Ostrom, Elinor. 1999. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oyono, Phil Rene. 2005. "Profiling Local-Level Outcomes of Environmental Decentralizations: The Case of Cameroon's Forests in the Congo Basin." *Journal of Environment and Development* Vol. 14, No. 2: pp. 1-21.
- PACT.2004. Initiative de Concertation sur l'Economie Locale de la Commune de Siby. Diagnostic local. Plan d'action pour la promotion de l'économie locale. rapport final, Ségou.
- Ribot, Jesse C. 1999. "Decentralization and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control," *Africa* Vol. 69, No.1.
- Ribot J. C., 2001. Science, Use Rights and Exclusion: A History of Forestry in Francophone West Africa. *IIED Drylands issues*. n° 104, London, IIED.
- Ribot, Jesse C. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Ribot, Jesse C. 2004. *Waiting for Democracy: The Politics of choice in Natural Resource Decentralization*. Washington, D.C.: World Resource Institute.

Ministère de l'environnement, DNCN.2003. Gestion décentralisée des ressources forestières et fauniques. Rôles et responsabilité du Service de Conservation de la Nature, Bamako, document de travail.

Mission de Décentralisation. 1997. Programme de décentralisation, la stratégie des transferts de compétences, Primature, Bamako.

Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles. 1998. Cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement, Présidence de la République, Bamako

RDM. 1963. Loi N°63-7 AN/RM du 11 janvier 1963 (consacrant le principe de la propriété de l'Etat sur le domaine foncier et les ressources naturelles)

RDM.1986. Loi N°86-42 /AN-RM du 24 mars 1986, portant code forestier qui se substitue à celle antérieure N°68-8/AN-RM du 17 février1968.

RDM.1995a. Loi N°95-003 portant organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois

RDM. 1995b. Loi N°95- 004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières

RDM. 1996. Loi. N°96-050 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

RDM. 2000. Ordonnance N°00-27/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier.  
Taylor, Charles. 1994. "The Politics of Recognition," in *Multiculturalism..* A. Guttman (ed.) Princeton: Princeton University Press.

Laurent, P- J., Mathieu, P., Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement Au Sahel, *Cahiers du Cidep*, n°27, Paris, l'Harmattan (sous la direction de P.J Laurent et P. Mathieu), 1995.

Meister, A.1997. La Participation pour le Développement. Les Editions Ouvrières : Paris.

Utting, P. et R. Jaubert. 1998, Discours et réalité des politiques participatives de gestion d'environnement, le cas du Sénégal.

### ***Documents de la Stratégie Energie Domestique (SED)***

SED. 1998. Statuts et règlement intérieur de la Structure Rurale de Gestion, module de formation, document de travail, inédit.

SED. Le schéma directeur d'approvisionnement en bois énergie, (sans date), inédit.

SED. Méthodologie de création des marchés ruraux de bois et de charbon de bois, document de travail, (sans date), inédit.

SED/CCL.2000 Les marchés ruraux de bois Energie : opportunités et contraintes dans le cadre de la décentralisation, document de travail, inédit.

SED. Brochure de présentation de la SED, sans date

SED. Stratégie Energie Domestique (sans date), document de présentation du projet, ( inédit)

SED, CCL. 2002. Situation des Marchés Ruraux de Bois Energie, document de travail, (inédit)