



International
Institute for
Environment and
Development

Programme
Zones Arides

Dossier no. 74

**Associations locales
de gestion des
ressources
naturelles
du Kelka, Mali**

Yacouba Dème

Avril 1998

**Associations locales
de gestion des ressources naturelles
du Kelka, Mali**

Yacouba Dème

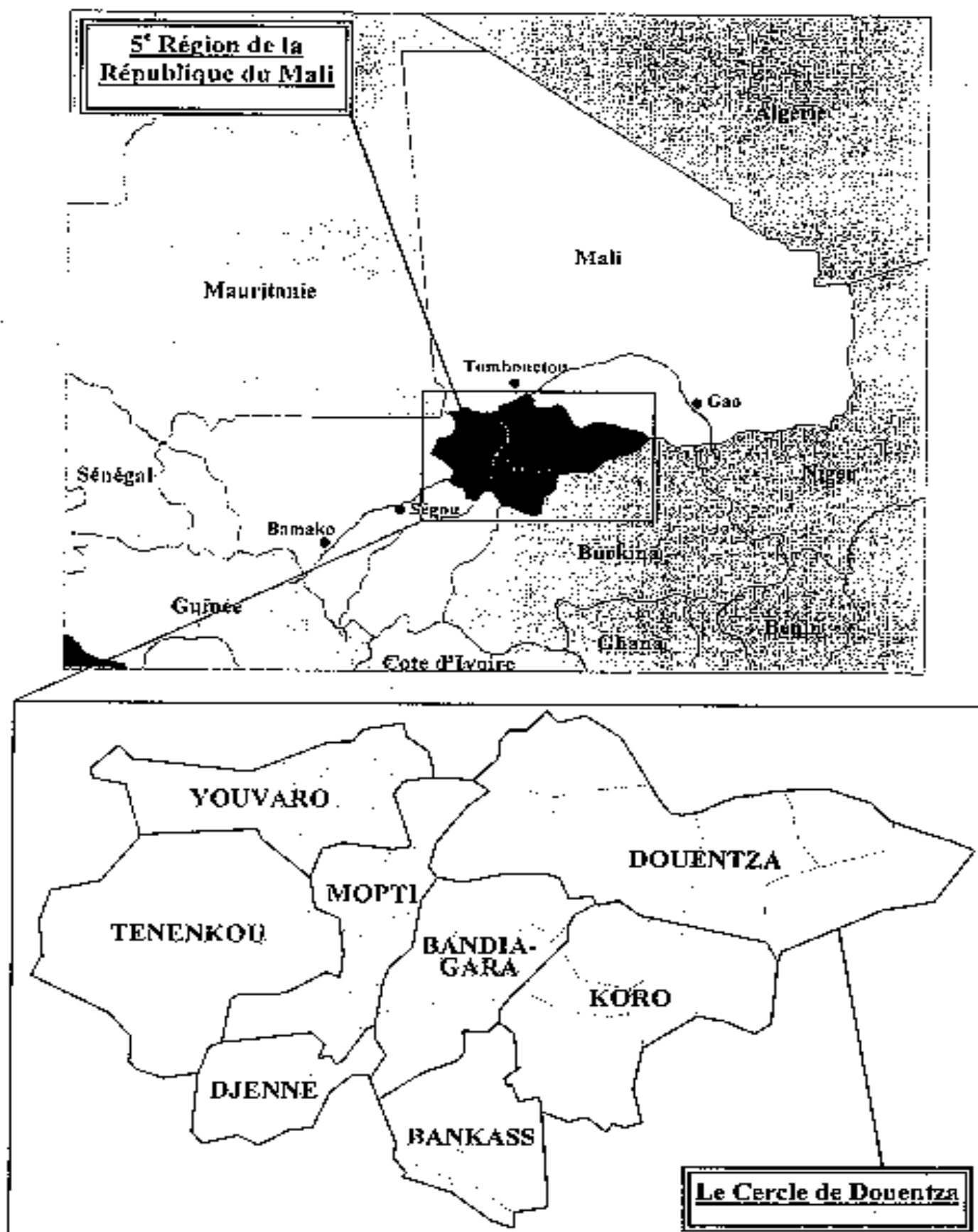
Yacouba Dème est représentant de la Near East Foundation (NEF), qui travaille principalement pour le développement du cercle du Douentza, dans la cinquième région du Mali, depuis 1984. La présente étude a été menée par la NEF dans le but d'analyser la capacité des communautés et des institutions rurales à mieux s'organiser pour une gestion durable de leurs ressources.

Pour plus d'information, Yacouba Dème peut être contacté par fax au numéro suivant: +223 45 20 24.

TABLE DES MATIÈRES

Carte de la 5 ^e Région du Mali et du Cercle de Douentza	ii
INTRODUCTION	1
LES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES KELKA: CARACTÉRISTIQUES INSTITUTIONNELLES	3
Légitimité des associations	3
Autorité des institutions	5
Capacité fonctionnelle	
LES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES KELKA: CARACTÉRISTIQUES OPÉRATIONNELLES	8
Contenu de la réglementation	8
Mise en oeuvre de la réglementation	10
FORCES ET FAIBLESSES DES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES KELKA	11
Forces des associations villageoises Kelka	11
Faiblesses des associations villageoises Kelka	12
L'ASSOCIATION SUPRA-VILLAGEOISE WALDÉ KELKA	14
Caractéristiques institutionnelles	14
Caractéristiques opérationnelles	
CONCLUSION	

**Carte de la 5^e Région de la République du Mali
et du Cercle de Douentza**



INTRODUCTION

Au Mali, la gestion des ressources naturelles a été pendant plusieurs décennies "l'affaire" exclusive de l'État. Toutefois la centralisation du pouvoir de décision, la mainmise de l'État sur la propriété foncière, l'absence d'investissement, l'inadéquation des lois et la répression excessive sont autant de facteurs qui ont compromis le succès de la politique nationale en matière de gestion des ressources naturelles. En fait, celle-ci n'a pas permis d'atteindre les objectifs escomptés en termes de production, de productivité et de protection des ressources naturelles.

Les conséquences de cette politique ont été fortement ressenties par les producteurs. La répression et les contrôles intempestifs ont entraîné une attitude de méfiance et parfois de défiance vis à vis des agents de l'État. L'absence de toute forme de participation a provoqué un sentiment de frustration et les populations se sont senties de moins en moins responsables de la sauvegarde de l'environnement. L'incapacité de l'État à mettre en place des mesures de protection et d'aménagement a contribué, outre la sécheresse, à la dégradation des ressources naturelles et à la baisse de la production céréalière. Soucieux de compenser cette chute, les producteurs se sont tournés vers les ressources forestières et halieutiques, dont l'exploitation fait l'objet d'une compétition de plus en plus marquée, voire dans certains cas, de conflits entre les diverses communautés.

La transition démocratique intervenue à partir de mars 1991 confirma l'échec de la gestion étatique des ressources naturelles. Alors que le mouvement de décentralisation s'affirmait, une nouvelle stratégie de développement des ressources naturelles fut introduite, intégrant les recommandations du Plan National d'Action environnemental fondé sur la Convention internationale de lutte contre la désertification. Cette nouvelle orientation a favorisé la reconnaissance des collectivités locales décentralisées (avec transfert de ressources et de pouvoirs), la participation des organisations de base (groupements, associations) et la prise en compte des réalités locales par l'État et les collectivités décentralisées. Parmi les changements particulièrement significatifs de la décentralisation, on peut citer aussi, la re-définition du rôle de l'État et de ses services autour de missions essentielles de conseil, de réglementation et d'orientation, et la responsabilisation des acteurs (État,

collectivités, personnes morales privées) dans l'élaboration et la mise en oeuvre de plans d'aménagement.

C'est dans ce cadre que la NEF appuie depuis 1991 un programme d'aménagement et de gestion des ressources naturelles dans le cercle de Douentza. Basé principalement sur les volets vulgarisation et décentralisation, ce programme vise deux objectifs essentiels : la sécurisation des systèmes de production et la responsabilisation des collectivités locales dans la gestion des ressources de leurs terroirs.

Le cercle de Douentza, dans l'arrondissement de Boré, bénéficie d'un important massif forestier de 106.070 ha, lieux d'activités agricoles, sylvicoles et pastorales. Depuis la colonisation, la forêt, placée sous le régime de gestion étatique après éclatement des structures traditionnelles, est devenue l'objet d'une exploitation abusive par des personnes étrangères à la région. En réponse à ce problème, le programme a engagé un certain nombre d'activités en faveur de la décentralisation; l'une d'entre elles vise à soutenir la mise en place de treize associations dans les villages de la région, ainsi que d'une association supra-villageoise, connue sous le nom de Waldé Kelka. Celles-ci participent actuellement à la gestion des ressources naturelles (GRN) de la région au côté des institutions administratives et techniques de l'État.

Après quatre années d'activités relatives à la GRN et à la résolution de conflits, le programme d'aménagement et de gestion des ressources naturelles (PAGRN) a entrepris de mars à avril 1996 une évaluation des institutions locales. Il s'agit d'un inventaire institutionnel qui vise à analyser les forces et faiblesses des associations locales afin d'identifier et de programmer les appuis nécessaires à leur renforcement. Cette analyse repose sur les résultats d'enquêtes menées à partir d'un guide d'entretien dans les treize villages du Kelka.

LES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES KELKA: CARACTÉRISTIQUES INSTITUTIONNELLES

Les associations villageoises ont été mises sur pied dans le but de protéger et de gérer l'environnement. Ce sont des associations de droit privé c'est-à-dire - à but non lucratif - dont l'adhésion est libre et loisible¹. Pour caractériser les associations villageoises Kelka, les aspects suivants seront traités: la légitimité et l'autorité dont bénéficient les associations, leur capacité fonctionnelle, le contenu et la mise en oeuvre de la réglementation.

Légitimité des associations

La légitimité peut se définir comme la qualité de ce qui est fondé en droit et en équité. Par extension, on peut dire que c'est la qualité de ce qui est reconnu et accepté.

Composition

L'adhésion est théoriquement ouverte à toute personne qui réside au village et qui en respecte les institutions, et en général, les hommes aussi bien que les femmes et les jeunes² se considèrent comme membres à part entière des associations. Elles se composent d'agriculteurs, d'éleveurs, d'agro-éleveurs et d'exploitants forestiers, aussi bien que de chefs de village, de conseillers, de chefs coutumiers, etc.

Mais le niveau d'intégration des membres varie selon leur groupe socioprofessionnel; par exemple les agriculteurs, plus nombreux³, bénéficient d'une influence plus prépondérante. Le niveau d'intégration des femmes est difficile à apprécier dans la mesure où, dans la plupart des villages, elles ne sont pas présentes en personne mais représentées par leur mari, ou un homme traditionnellement assigné à cette tâche, pour exprimer leur sensibilité⁴. Enfin, les personnes considérées comme "étrangères" parce qu'elles ne résident pas longtemps au village, sont mal ou pas représentées. Il s'agit des éleveurs

¹ Au Mali, les associations à but non lucratif sont régies par l'ordonnance N° 41/59 PCG du 28 Mars 1959. Une association de ce type ne peut porter atteinte aux principes de liberté des individus et ses décisions ne sont en principe valables que pour ses membres.

² En moyenne, les membres se composent de 70% de jeunes contre 30% de personnes âgées.

³ 60% des membres sont agriculteurs, 30% sont exploitants forestiers et 10% sont éleveurs, excepté à Melo où les éleveurs représentent 60% de la population.

⁴ La représentation des hommes est de 55% contre 45% pour les femmes.

transhumants et des exploitants forestiers saisonniers⁵. Toutefois, ces disparités de niveaux d'intégration sont quelque peu atténuées par la recherche active d'un consensus dans les prises de décision au sein des instances.

Modalités de représentation aux instances

Les associations comprennent trois instances: l'assemblée générale, le comité directeur, et le comité de surveillance. La participation à l'assemblée est libre et égale pour tous les membres, à l'exception des femmes qui sont représentées indirectement. Les responsables du comité directeur sont choisis par voie de consensus et la participation au comité de surveillance est également libre; les volontaires sont regroupés et organisés par équipes pour surveiller les ressources et contrôler l'application du règlement relatif à l'exploitation de la forêt.

Élaboration des règles et modes de décision

Les décisions relatives à la réglementation en matière de gestion sont prises en assemblée générale où les différentes sensibilités sont consultées. La consultation des membres est directe pour les hommes et indirecte pour les femmes. D'après les hommes, cette situation s'explique au regard des valeurs coutumières et religieuses selon lesquelles les femmes ne peuvent participer ou se faire représenter même si elles y sont invitées. Les femmes pour leur part, considèrent en général les hommes comme leur porte-parole légitime⁶. Bien que ces représentations indirectes permettent la participation des femmes aux prises de décisions, il leur est difficile d'influencer le débat dans un sens plus conforme à leurs préoccupations. Ceci est encore plus vrai des populations pastorales qui revendiquent le droit de participation et de consultation.

Les règles sont le plus souvent adoptées par consensus⁷, conformément à la tradition. Selon les populations, la recherche d'un compromis par consensus est un moyen de renforcer l'entente et la compréhension entre les différentes catégories socioprofessionnelles. Le recours à l'unanimité n'est pas exclu mais il est de pratique peu courante parce que difficile à appliquer.

⁵ Ceux-ci représentent 5 à 10% de la population résidente dans les villages.

⁶ À Boré, 62% des femmes se contentent d'accepter les décisions prises par les hommes.

⁷ 90% des décisions au sein des associations sont prises par consensus.

Autorité des institutions

L'autorité relativement importante des associations repose sur leur pouvoir de réglementation.

Pouvoir de réglementation pour la protection des ressources naturelles

D'après les résultats de nos enquêtes, certains villages⁸ considèrent que le pouvoir de leurs associations repose sur "l'entente sociale" et "le pacte de Kelka". "L'entente sociale" fait référence à la volonté unanime des populations, au sein d'un village, de protéger et conserver les ressources du terroir; le "pacte de Kelka" est un accord entre treize villages pour protéger les ressources naturelles et maintenir la paix dans la région. Ceci suppose le respect réciproque des compétences et des pouvoirs de chacun en matière de gestion. D'autres villages⁹ font référence à la coutume pour exercer leur pouvoir, tandis que l'entente sociale et le pacte de Kelka sont considérés comme secondaires.

Malgré l'importance relative de la coutume aujourd'hui dans la gestion des ressources naturelles, force est de constater son affaiblissement avec l'évolution historique des systèmes étatiques de GRN. Le monopole de l'État s'est en effet renforcé à la fin de l'époque coloniale grâce, en particulier, à l'introduction de législations remettant en cause les droits coutumiers. Dans la zone de Kelka, beaucoup d'institutions traditionnelles et coutumières, dépossédées de leur capacité juridique, ont continué à fonctionner dans la clandestinité, mais la répression fut si forte que seul un des villages de la zone a pu conserver les règles coutumières dans leur intégralité¹⁰.

Principes d'application de la réglementation

L'application des décisions de gestion dans un village obéit théoriquement aux principes "d'information et d'égalité" sur l'étendue de son territoire. Les autorités du village et responsables de l'association se doivent de mettre tous les habitants au courant des règles en vigueur en matière de gestion des ressources naturelles. C'est le rôle de l'assemblée générale; les visiteurs étrangers au village sont, quant à eux, informés par le biais de leur hôte.

⁸ Villages de Melo, N'Dounkoye, Tibouki, Teté-Ompoto, Wori et Bima; soit 46% des associations.

⁹ Batouna, Pouti, Koressana, Nyingo, Korendéou, Boré et Amba; soit 54% des associations.

¹⁰ Il s'agit de Pouti, village d'accès difficile et redouté pour ses pouvoirs maléfiques.

Le principe d'égalité suppose que les règles s'appliquent à tous, sans discrimination ni entre les membres de l'association, ni vis-à-vis du reste de la population. Dans la pratique, on observe dans certains villages une discrimination entre les individus membres et les étrangers en ce qui concerne le prélèvement de la taxe sur le bois: les exploitants du village sont favorisés par rapport aux autres.

Les autorités se doivent enfin de restreindre l'application des règles aux limites du terroir villageois. Il arrive cependant que l'application territoriale d'une décision soit contestée par un village voisin revendiquant des droits sur un lieu d'exploitation. De telles contestations mènent souvent à des conflits de limites territoriales entre villages¹¹.

Les voies de recours

Parmi les conflits rencontrés dans le contexte local en matière de gestion des ressources naturelles, on compte les conflits d'exploitation du bois mort, les conflits agriculteurs-éleveurs, les conflits fonciers, les conflits d'exploitation des produits de cueillette...etc. Les conflits les plus récurrents sont relatifs à la coupe du bois et au foncier. Les voies de recours auxquelles les membres font appel pour résoudre ces conflits sont: la chefferie villageoise (chef de villages, conseillers, sages), l'association villageoise, l'association supra-villageoise Waldé Kelka, l'administration et les services techniques.

Les conflits entre associations et membres sont résolus dans la vaste majorité des cas par les responsables de l'association. En revanche, on fait en général appel aux autorités traditionnelles et locales pour résoudre les conflits entre associations et exploitants non-membres. Enfin, les treize associations villageoises ont mis en place l'association supra-villageoise Waldé Kelka pour la résolution des conflits fonciers entre associations. En termes d'efficacité, les points de vue exprimés montrent que 31% des villages jugent les autorités villageoises efficaces, alors que 31% préfèrent l'association Waldé Kelka et 7% le service forestier. La principale leçon que l'on peut retenir des recours mis en oeuvre par les associations villageoises Kelka, c'est la préférence des recours internes et par conséquent de la solution consensuelle.

Les sanctions

Le non-respect de la réglementation entraîne des sanctions, par exemple en cas de mutilation des arbres, d'abus des droits d'usage, de divagation des animaux, de feux de brousse, etc. Celles-ci consistent en général à poser des

¹¹ Conflits Tibouki-Teté, Melo-Koressana, Batouma-Teté...

amendes, qui sont négociées en fonction de la gravité des dégâts et de la bonne foi du coupable¹². À défaut d'accord, l'association fait appel aux services forestiers pour imposer la sanction, ou choisi d'exclure le fraudeur du terroir, notamment si la personne est étrangère au village. Sur l'ensemble des associations interrogées, 69% ont reconnu que leurs sanctions consistent en général à confisquer les instruments et produits de la fraude. En cas de récidive cependant, le fraudeur risque l'exclusion.

En pratique, le pouvoir de sanction des associations est réel dans la zone de Kelka, en particulier parce que leur légitimité sociale est reconnue et que les fraudeurs préfèrent accepter leurs conditions plutôt que d'être livré aux agents forestiers dont les sanctions légales sont jugées plus sévères.

Les ressources financières

Les associations de droit privé ont la capacité de percevoir des biens et d'administrer les cotisations des membres. Les ressources financières des associations Kelka proviennent essentiellement des sanctions et des droits d'exploitation commerciale du bois mort et autres produits d'activités économiques. Les fonds contribuent à financer des projets locaux (construction d'un puits, réparation des pompes...), ou autres dépenses "sociales", telles que les visites officielles, les fêtes...etc. Ces fonds permettent aussi à chaque association d'acquérir des plants d'arbre auprès d'un pépiniériste, de les planter et d'en assurer la surveillance.

Il faut noter que les revenus des associations varient beaucoup d'un village à l'autre. Par exemple, les associations d'Amba et de Batouma connaissent des revenus plus importants que la moyenne, résultant de l'exploitation du bois¹³ non seulement sur leur territoire mais aussi sur le territoire de villages voisins dont ils gèrent une partie des permis d'exploitation.

Conclusion

Les producteurs villageois sont les acteurs et les bénéficiaires des décisions de gestion ce qui facilite l'établissement d'un consensus sur la réglementation. *"Nous avons les mêmes buts, nous sommes unis"* a-t-on l'habitude de déclarer dans les villages. Toutefois l'homogénéité des intérêts entre les communautés et les associations reste une réalité fragile dans certains villages où les

¹² Les amendes pour la coupe de bois varient entre 5.000 et 50.000 FCFA, selon les villages et la gravité.

¹³ L'association de Batouma génère hors taxe 13.750 FCFA en moyenne par mois, pendant les 7 mois d'intense activité.

éleveurs ne participent pas à la gestion des ressources. La marginalisation d'un groupe (même étranger au village) affaiblit la légitimité des associations et affecte leur efficacité opérationnelle, dont les modalités sont présentées dans la partie suivante.

LES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES KELKA: CARACTÉRISTIQUES OPÉRATIONNELLES

Les caractéristiques opérationnelles se rapportent au contenu de la réglementation ainsi qu'aux modalités de mise en œuvre.

Contenu de la réglementation

La réglementation locale concernant la gestion des ressources naturelles comprend l'ensemble des règles coutumières et les règles nouvelles adoptées par les associations villageoises et Waldé Kelka. Les droits d'usage sont dans une large mesure inspirés des règles coutumières; ils sont gérés par les chefs de village qui décident des modalités d'exploitation des ressources et par les associations qui en assurent le contrôle.

Les mesures de protection

Les mesures de protection de l'environnement s'expriment le plus souvent en termes d'interdits: interdiction d'abattre les arbres ou de les mutiler, et ce particulièrement pour les essences protégées, de cueillir des fruits crus, de permettre la divagation des animaux en hiver...etc.

Si de nombreuses règles visent à protéger les ressources naturelles locales contre leur exploitation abusive, le devoir de donner et de faire pour l'environnement semble être secondaire. Ainsi, le reboisement et la lutte contre l'érosion des sols ne sont pas entrepris avec la même ferveur que l'application des règles de protection et d'exploitation. Cette attitude peut s'expliquer par la conviction des exploitants que la production d'arbres dépend de la pluie d'une part et nécessite d'importants investissements financiers d'autre part. Il faut noter, cependant, l'introduction récente de règles relatives à la production sylvicole, selon lesquelles les membres sont obligés d'effectuer des semis ou des plantations. Seuls quatre villages, dont Amba et Batouma, plantent des arbres chaque année depuis 1993.

Les règles d'exploitation forestière

Le droit coutumier distingue l'exploitation du bois vert de celle du bois mort. Le bois vert est strictement réglementé; il faut une autorisation du chef de village pour couper le bois. La coupe pour les besoins domestiques est autorisée aux autochtones et - de façon exceptionnelle - aux voisins, pour des projets collectifs comme la construction d'une mosquée. La coupe dans un but commercial est interdite.

La réglementation rigoureuse du bois vert a pour double objectif la conservation des arbres et la satisfaction des besoins de production et d'alimentation. Dans les villages du Kelka, les populations sont conscientes de l'importance des arbres pour lutter contre les effets de la sécheresse et la baisse de productivité.

Les règles d'exploitation du bois mort, dont les dispositions varient d'un village à l'autre, prévoient une taxe payable par l'exploitant pour tempérer le rythme des coupes et ainsi assurer une utilisation durable des ressources en bois. Elles définissent également les modalités concernant les prélèvements de bois pour la vente.

Les règles d'exploitation pastorale

La réglementation de l'exploitation pastorale s'applique à l'ensemble des ressources pastorales qui sont les points d'eau, les parcours du bétail, les gîtes d'étape et les pâturages. Celle-ci n'a pas beaucoup évolué et vise surtout à prévenir les conflits entre agriculteurs et éleveurs et à protéger les récoltes qui constituent la principale source de subsistance des communautés villageoises. Les pistes de transhumance de la Dina sont maintenues par les différents villages du Kelka. La réglementation du pâturage est différenciée selon la saison; en saison sèche, le pâturage est libre dans la forêt et dans les champs en cas d'accord entre agriculteurs et éleveurs¹⁴. En hivernage, l'accès aux zones agricoles (champs, cultures, et récoltes) est interdit aux animaux et la culture dans le domaine pastorale est défendue. Par ailleurs, l'accès aux points d'eau répond en général du droit coutumier et les éleveurs ne sont autorisés à abreuver leurs animaux qu'auprès de points d'eau bien déterminés.

Les règles d'exploitation agricole

Les règles concernant la gestion des champs traitent en particulier du défrichement, autorisé par le chef du village sous la condition d'épargner les essences protégées. Le défrichement en vue de cultiver la terre est interdit

¹⁴ Accord basé sur l'échange de fumier contre des résidus de cultures.

dans les zones traditionnellement réservées aux pâturages. Cependant, les zones de pâturages n'étant pas bien délimitées, les éleveurs se trouvent parfois lésés. La réduction continue des pâturages devant l'avancée des terres cultivées, sous la pression démographique et les effets de la sécheresse, nécessite aujourd'hui une réflexion participative pour une réglementation plus intégrée et équilibrée.

Mise en oeuvre des dispositions de la réglementation

De façon générale, les associations villageoises Kelka gèrent leurs activités sur une échelle adéquate; les villages sont relativement peu peuplés et peu étendus; la mobilisation des membres pour les activités et les réunions et la mobilisation des ressources pour les dépenses et les prises de décision s'effectuent à moindres coûts et de façon homogène. Toutefois, les responsables villageois admettent de plus en plus que certaines questions relatives aux ressources communes (pistes de transhumance), aux zones frontières litigieuses, aux investissements collectifs (reboisement), aux revenus d'exploitation forestière, etc., dépassent les compétences et l'échelle du village. Selon eux, la gestion de telles ressources et l'homogénéisation des réglementations devraient relever du niveau supra-villageois.

L'observation des règles d'exploitation est contrôlée par des équipes villageoises de surveillance qui patrouillent de façon permanente pendant la saison sèche sur l'étendue du terroir. L'efficacité de la surveillance dépend de la motivation des équipes et de leur sens des responsabilités; aussi, les patrouilles de certains villages reçoivent une gratification en bien ou en espèces. En hivernage, les équipes sont relayées par un contrôle collectif de la communauté. Pendant cette période, la surveillance est plus facile parce que les producteurs des villages sont dans les champs.

Après avoir présenté les caractéristiques institutionnelles et opérationnelles des associations Kelka, il convient maintenant d'identifier les forces et faiblesses de ces dernières ainsi que les moyens de renforcer leur rôle à l'avenir.

FORCES ET FAIBLESSES DES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES KELKA

Les forces des associations villageoises Kelka

Forces institutionnelles

Les associations villageoises Kelka se fondent en général sur une légitimité coutumière, administrative et dans une moindre mesure, sociale. En milieu rural, l'attachement aux valeurs coutumières est très fort et la légitimité d'une institution y faisant référence s'en retrouve renforcée. L'intégration, en qualité de membre, des chefs de village aux associations Kelka participe à la légitimité administrative de ces dernières. Enfin, la légitimité sociale des institutions est exprimée par la représentation de diverses couches socio-professionnelles et la reconnaissance par les femmes du comité directeur.

L'appui des autorités administratives et coutumières et du service technique forestier renforce la crédibilité et l'efficacité des associations villageoises. Cette collaboration pourrait être renforcée par l'introduction de contrats d'exploitation et d'aménagements forestiers afin de consolider les relations entre les associations et les autorités. Ces contrats pourraient préciser les droits et obligations de chaque association, et notamment les travaux à exécuter, les prélèvements maximum autorisés, les lieux et techniques de coupe, les modes de contrôle, etc. Cette perspective est en droite ligne avec la législation en vigueur. Enfin, l'entente sociale qui règne dans les villages¹⁵ quant aux actions de protection et de gestion des ressources naturelles favorise la mobilisation de toute la communauté et assure l'efficacité du mode consensuel de prise de décision.

Forces opérationnelles

La volonté de réguler l'utilisation des ressources n'est pas récente: elle existe depuis la période précoloniale. Certaines institutions étaient traditionnellement chargées d'adopter des mesures et d'autres de surveiller leur application. Ainsi, les institutions actuelles n'ont pas été introduites sous l'action d'une force extérieure mais résultent plutôt de la volonté des populations rurales à lutter contre les effets de la sécheresse.¹⁶ D'autre part, la finalité des réglementations est pertinente et adaptée à chaque terroir; elles sont donc acceptées par l'ensemble des villageois et généralement aussi par les étrangers. Enfin, le

¹⁵ À l'exception du village de Boré.

¹⁶ Cette volonté s'est affirmée suite à l'affaiblissement de l'autorité de l'État au cours des événements de mars 1991.

système d'exploitation du bois est bien organisé, notamment dans les villages de Batouma, Amba, et Bina; le sérieux de cette organisation renforce la légitimité politique et juridique des associations villageoises du Kelka.

Faiblesses des associations villageoises Kelka

Faiblesses institutionnelles

Les associations villageoises du Kelka ont négligé la représentation sociale des étrangers et des femmes au sein des organes d'instance. Cette marginalisation est en contradiction avec les principes de démocratisation sur lesquelles les instances sont censées reposer.

D'autre part, l'autorité des associations n'est pas légalement reconnue. Ce vide juridique limite considérablement leur capacité à faire respecter la réglementation en cas de fraude, lorsque les parties impliquées refusent d'obtempérer. En particulier, les associations n'ont pas la capacité juridique de prélever des amendes auprès de leurs membres, ni le droit d'imposer une sanction, quelle qu'elle soit, aux individus non-membres. L'autorité des associations est donc aléatoire et précaire. Elles dépendent de la bonne volonté des services forestiers pour assurer une gestion durable des ressources locales. Cette situation de dépendance n'est pas idéale dans la mesure où les agents forestiers ne sont pas toujours coopératifs.¹⁷ D'autre part, les règles d'exploitation du bois mort, bien que reconnues par les populations locales, ne sont pas conformes à la loi. En effet, elles imposent des taxes d'exploitation du bois qui diffèrent des taxes légales de permis de coupe et génèrent des recettes que les associations ne sont pas autorisées à percevoir.

L'information sur les objectifs et les droits et devoirs des membres ne semble pas être suffisamment diffusée auprès des membres et tiers personnes. Les femmes et les transhumants auraient particulièrement besoin de ces renseignements mais les membres ne perçoivent pas la diffusion de l'information comme un moyen de renforcer la légitimité des associations et l'entente sociale.

Les membres ne payent pas de cotisations et les ressources déjà limitées des associations pourraient s'amenuiser avec la réduction progressive des fraudes. En l'absence de cotisations, la prise en charge de certaines activités comme la surveillance, sera difficile à assurer. D'autre part, il serait utile de faire

¹⁷ Par exemple, dans un conflit entre le village de Tété et de Tibouki, le chef de poste forestier a non seulement refusé de sanctionner un individu surpris sans permis mais a aussi exigé la remise du bois qu'il s'était approprié.

respecter le paiement des cotisations pour distinguer les membres des non-membres, et les membres les plus dévoués.

Faiblesses opérationnelles

L'application des règles manque d'équité dans certains cas.¹⁸ L'équité suppose un traitement égalitaire et le réinvestissement des ressources générées de telle sorte qu'il soit profitable à toute la communauté. Ainsi, le revenu que les villages d'Amba et de Batouma dégagent sur l'exploitation du bois au-delà des limites de leurs territoires devrait être redistribué aux associations en activité sur les lieux de coupe, qui n'ont aujourd'hui aucun droit de regard sur les produits de cette exploitation. La gestion des ressources financières des associations manque également de transparence; le montant des permis attribués, les amendes et les justificatifs de frais ne sont pas clairement enregistrés; aucun compte rendu n'est présenté à l'assemblée.

Les rapports de collaboration entre les équipes villageoises ne sont pas assez soutenus; chacune d'elle évolue dans les limites de son terroir. La coopération inter-villageoise convenue à l'origine en matière de surveillance n'est pas observée par les associations. Il devrait être entendu qu'un fraudeur pris sur le fait, dans quel que territoire que ce soit, est un ennemi de l'environnement et les équipes de surveillance devraient le dénoncer comme tel à l'autorité villageoise la plus proche des lieux. Cette question nécessite d'être explorée à l'avenir dans un effort de collaboration entre les associations villageoises Kelka.

À l'exception des financements pour la réparation des pompes et le creusement de puits, les ressources des associations sont utilisées pour des buts étrangers à la gestion des ressources naturelles, ce qui n'est pas conforme à leur mission. Si des activités de reboisement ont bien été lancées récemment par quelques associations, elles n'ont guère été fructueuses faute d'un suivi suffisant. Par ailleurs, des activités de développement pourraient être menées dans le domaine agricole et pastoral mais les associations n'ont pris aucun engagement en la matière. Considérant que les ressources financières des associations sont insuffisantes, les responsables investissent peu dans la "gestion active" et ont tendance à se cantonner à un rôle de "police environnementale. Pourtant, la réussite de travaux d'aménagement au niveau du terroir dépend davantage de la détermination de l'association à se mobiliser que de l'importance des moyens matériels et financiers disponibles. Enfin, il semble que la recherche du profit à travers le prélèvement de taxes d'exploitation prédomine sur la

¹⁸ On peut citer Pouti, Melo, Koresana et Tibouki.

finalité de la réglementation au point que des responsables villageois en oublient les conditions d'efficacité telles que la surveillance systématique de la coupe.

L'ASSOCIATION SUPRA-VILLAGEOISE WALDÉ KELKA

L'association Waldé Kelka est née de la volonté commune de treize villages de s'organiser pour protéger leur environnement et résoudre à l'amiable les conflits liés à la gestion des ressources. Cet engagement résulte en particulier des effets persistants de la sécheresse, de la délivrance de permis illégaux par certains forestiers sur des terroirs ne relevant pas de leur autorité, de l'affaiblissement de l'autorité de l'État après les événements de mars 1991, du manque de moyens des services étatiques et enfin, de la conférence nationale des Eaux et Forêts de 1989, incitant les populations locales à s'impliquer dans la gestion des ressources forestières.

Ainsi, l'association supra-villageoise Waldé Kelka se compose aujourd'hui des treize associations villageoises Kelka qui sont réparties entre les arrondissements de Boré, de Kendjé, et de Goundaga.

Caractéristiques institutionnelles

Waldé Kelka est une association de droit privé, dont la capacité juridique est similaire à celle des treize associations villageoises. Chacune d'entre elles y est représentée par trois délégués qui siègent à l'assemblée générale annuelle et par un représentant au comité directeur, élu par l'assemblée générale. Outre ces deux principaux organes, l'association Waldé Kelka s'est dotée d'une commission des conflits composée de cinq responsables. Elle est financée par les cotisations annuelles des membres (5.000 FCFA par membre) qui sont utilisées pour couvrir les frais des réunions.

Les treize villages reconnaissent d'une part, le pouvoir de chacun de protéger les ressources de son terroir et le devoir de respecter le pouvoir des autres, et d'autre part, le pouvoir de Waldé Kelka de traiter des conflits qui dépassent la compétence d'un village et de gérer les ressources communes telles que les pistes de transhumance. Ces accords sont le fruit d'un mouvement de concertation entre les différents villages impliqués et forment la base du "pacte de Kelka", mentionné auparavant dans la partie sur les pouvoirs de réglementation des associations villageoises.

La légitimité interne de Waldé Kelka provient de la volonté fondamentale des villages de concéder à l'association des pouvoirs d'intervention dans les domaines qu'ils ont définis. En outre, l'association supra-villageoise a élaboré une convention entre Waldé Kelka et le comité local de développement qui l'autorise à participer à la gestion des ressources naturelles sur le Kelka. L'objectif de cette convention est non seulement d'encadrer les activités de l'association en matière de protection de l'environnement et de gestion des conflits, mais aussi d'établir un cadre de concertation entre les acteurs étatiques et non-étatiques.

Caractéristiques opérationnelles

Les règles internes à Waldé Kelka concernent essentiellement la résolution des conflits entre les membres. Le mécanisme de conciliation ou de médiation fait d'abord intervenir les commissaires aux conflits, puis le comité directeur et enfin l'assemblée générale.

Les règles de prévention et de résolution des conflits imposent chaque membre de respecter la réglementation des autres, de n'exploiter les ressources d'un terroir voisin qu'après en avoir fait la demande auprès des autorités du village concerné, de faire preuve d'un effort de conciliation et de rechercher une solution interne en cas de conflits avant tout recours aux institutions externes.

Les principes de gestion des ressources naturelles concernent l'exploitation, la protection et l'aménagement des ressources du terroir. Le règlement relatif à l'exploitation exige l'obtention d'une autorisation auprès des autorités administratives du lieu d'exploitation, la détention d'un permis de coupe et le respect des règles en vigueur sur le territoire concerné. En matière de protection, les principes appliqués concernent essentiellement la conservation des arbres, l'organisation de patrouille de surveillance et la dénonciation des fraudeurs aux autorités coutumières et administratives du village et aux responsables de l'association. En matière d'aménagement, les principes convenus prévoient des activités de reboisement individuel et collectif et recommandent la définition de pistes de transhumance dans tous les villages concernés.

Les activités de suivi pour l'application de l'ensemble du règlement sont assurées par le comité directeur de Waldé Kelka qui se réunit une fois par semestre. L'assemblée générale annuelle permet quant à elle de dresser le bilan des activités des associations villageoises.

Forces de Waldé Kelka

Aujourd'hui, l'association Waldé Kelka est reconnue et respectée par les villages adhérents, malgré quelques cas difficiles où ses décisions furent largement critiquées.¹⁹ La confiance des membres est telle qu'ils préfèrent avoir recours à Waldé Kelka en premier lieu avant de faire appel à tout autre institution pour la résolution d'une situation conflictuelle. L'association est, de plus, reconnue au-delà du territoire des treize villages Kelka. Ainsi, elle est déjà

¹⁹ Par exemple lors de la crise de Teté à Tibouki, et des conflits récents Teté et Batouma.

intervenu avec succès au sein d'un conflit où l'une des parties ne provenait pas d'un village membre²⁰.

Le niveau de fonctionnement de l'association est approprié au regard de ses objectifs. Les responsables de Waldé Kelka sont d'ailleurs de plus en plus conscients de l'intérêt de gérer au niveau supra-villageois certains aspects communs à la gestion de toutes les associations membres tels que les problèmes d'équité, de transparence et d'homogénéisation des politiques.

La répartition des rôles entre les associations villageoises et l'association supra-villageoise favorise, d'autre part, le bon fonctionnement des institutions. La déconcentration des tâches selon le principe de subsidiarité permet aux associations villageoises de prendre en compte leur spécificité. Par exemple, la gestion active relève strictement de la compétence des associations villageoises sachant qu'il serait peu approprié d'en gérer les activités au niveau de Waldé Kelka en raison de la diversité des intérêts. L'association Waldé Kelka et les associations villageoises reconnaissent mutuellement leurs domaines de compétence respectifs.

Enfin, l'association bénéficie d'un mécanisme souple de médiation et d'arbitrage. Ce mécanisme a pour objet de privilégier le dialogue, la concertation et la conciliation et permet une recherche patiente d'un compromis quelque soit la divergence d'opinion des parties impliquées.

Faiblesses de Waldé Kelka

L'absence de prévention, l'interprétation parfois ambivalente du règlement et l'absence de suivi dans la gestion des conflits constituent les principales faiblesses de l'association.

Waldé Kelka ne s'étant pas officiellement assigné un rôle préventif, elle ne peut intervenir avant l'éclatement proprement dit du conflit. Cependant les membres ont perçu l'intérêt de prendre cet aspect en compte dans les statuts et les plaignants sont désormais tenus de soumettre leurs différends à l'association avant tout recours extérieur.

Certains responsables n'ont pas une conscience claire de leur rôle dans le traitement des conflits et leurs pratiques ne sont pas toujours conformes aux procédures d'usage. Des responsables ont par exemple été accusés de parti pris

²⁰ Entre Molo et Dogani.

au lieu de faire preuve de neutralité dans la gestion du conflit Teré-Tihouki. Il s'est aussi avéré que certains ont eu recours à des méthodes d'intimidation. Ainsi, il arrive que les membres négligent de rechercher entre eux un règlement consensuel, bien que les responsables de Waldé Kelka aient le devoir de s'efforcer de concilier les parties. Par ailleurs, l'interprétation des statuts et des décisions prises à l'assemblée générale est parfois sujette à des divergences, ce qui nuit au bon fonctionnement de l'association.

Le suivi des activités et le niveau de concertation entre les villages sont insuffisants au regard des objectifs de l'association Waldé Kelka. À l'exception des assemblées générales et des réunions du comité, les villages se réunissent peu pour discuter des problèmes de gestion forestière ou du foncier. Des rencontres plus régulières pourraient être encouragées à l'occasion d'ateliers ou de conférences d'une journée sur un thème particulier. Il serait aussi souhaitable d'alterner le lieu des rencontres par un système de rotation, sachant qu'aujourd'hui, les assemblées et comités ordinaires se tiennent à Batouma exclusivement.

D'autres points relatifs à la reconnaissance des pouvoirs de l'association, à sa légitimité et à son financement sont susceptibles de poser des problèmes à l'avenir. Le service forestier ne reconnaît pas toujours l'étendue des compétences que Waldé Kelka confère aux associations membres. En principe les associations de Batouma, d'Amba et de Bima ont le pouvoir de délivrer des permis d'exploitation du bois. Dans la pratique, il semble toutefois que des permis aient été délivrés de façon parallèle par le service forestier. Les femmes ne sont pas représentées aux instances de l'association Waldé Kelka, pas plus que les étrangers. Cette marginalisation affecte la légitimité de l'association. Enfin les cotisations annuelles des membres sont insuffisantes. Elles pourraient être complétées par des prélèvements sur l'exploitation des ressources et par un fonds d'investissement local.

CONCLUSION

Les populations de la zone étudiée disposent d'importants atouts à travers l'association Waldé Kelka, pour tirer profit du mouvement de décentralisation en matière de gestion des ressources naturelles. En effet, la mission de décentralisation, créée en 1992, est à l'origine de nombreuses lois qui favorisent le transfert de pouvoirs et de ressources aux communes rurales. La commune est la plus petite unité des collectivités territoriales²¹ jouissant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Les communes rurales sont ainsi habilitées par la loi à passer des contrats avec les associations et coopératives locales pour la gestion des ressources naturelles de la collectivité; c'est pourquoi le mouvement de décentralisation est propice à renforcer la participation de l'association Waldé Kelka à la gestion des ressources forestières.

Si le découpage territorial dans la région Kelka ne regroupe pas tous les villages dans la même commune, ceux-ci devraient néanmoins pouvoir assurer une gestion rationnelle de leur territoire à travers l'association Waldé Kelka. En effet, la loi invite les collectivités décentralisées à coopérer autour d'intérêts communs, ce qui représente un cadre favorable aux structures intervillageoises. La convention encadrant les activités de l'association Waldé Kelka nécessiterait cependant d'être renégociée avec les autorités communales pour assurer la reconnaissance des villages ne relevant pas de la même commune.

Hors mis le mouvement de décentralisation, l'association Waldé Kelka bénéficie d'une autorité importante auprès de ses membres et d'une structure souple permettant une distribution équilibrée des responsabilités; sa capacité de médiateur entre parties opposées est par ailleurs largement reconnue. Malgré ces atouts, l'inventaire révèle également des points d'inadéquation qui affectent le bon fonctionnement des associations Kelka et de l'association supra villageoise. Parmi ces faiblesses d'ordre institutionnel et opérationnel, on compte une mauvaise compréhension du rôle des associations par certains responsables, l'absence de mesures préventives et de suivi dans la gestion des conflits, un manque de concertation entre les villages et un manque d'investissement, au sein des associations villageoises, pour la protection et la valorisation à long terme des ressources naturelles. Plus important encore, l'association n'étant pas reconnue juridiquement, son autorité ne se limite qu'à ses membres. Elle n'est donc pas dans la mesure d'imposer ses règles de

²¹ Les collectivités territoriales nées du mouvement de décentralisation sont les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes; 682 communes ont ainsi été récemment créées.

gestion sur les usagers des ressources naturelles locales et dépend, en cas de contestation, de l'appui des services forestiers et autres autorités compétentes. Compte tenu des efforts de ces associations en faveur d'une gestion durable des ressources naturelles, il serait souhaitable de leur conférer un statut d'utilité publique sans lequel leur autorité restera précaire.

En réponse à ces insuffisances, la NEF envisage d'élaborer, avec la participation des responsables de Waldé Kelka et des autorités administratives et techniques locales, un plan d'aménagement et un programme d'appui. Ce programme s'attachera à améliorer la participation des groupes défavorisés, notamment les femmes et les éleveurs, et à renforcer l'adéquation des réglementations villageoises pour une gestion équilibrée et durable des ressources naturelles. Ceci passera en particulier par une redynamisation des règles coutumières positives et par la promotion des investissements individuels et collectifs.

ned

International Institute for
Environment and
Development

International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tel: (+44 (0)20) 388 2117
Fax: (+44 (0)20) 388 2826
E-mail: drylands@ned.org

Le Programme Zones Arides oeuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équilibrée des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride, à travers différents types de travaux menés en collaboration avec de nombreuses organisations. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la conservation des sols et la gestion de la fertilité, le développement pastoral et les régimes fonciers ainsi que les problèmes d'accès aux ressources. Les objectifs clés du programme sont de renforcer les liens de communication entre l'Afrique francophone et anglophone, soutenir le développement de la recherche et des ONGs, promouvoir la gestion des ressources depuis la base en s'appuyant sur les compétences locales, encourager l'adoption de méthodes participatives et consolider les droits des usagers locaux.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des quatre activités suivantes: la recherche en partenariat avec les organisations africaines et autres acteurs de développement, la formation et vulgarisation des méthodes participatives, la dissémination de l'information et enfin, le conseil auprès des bailleurs de fonds.

ISSN 1357 9312