

Securing the commons No.6

Un réseau local: outil d'influence des politiques

Expériences du Réseau
GDRN5 au Mali

Aly Bacha Konaté
Avril 2003



L'auteur

Aly Bacha Konaté est ingénieur forestier de formation avec plus de vingt (20) ans d'expérience surtout dans le monde des ONG. Disposant d'une longue expérience dans la gestion des ressources naturelles au Sahel (Mali, Burkina-Faso et Niger), il est auteur de plusieurs rapports d'études et publications locales sur la problématique et la responsabilisation des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles. Pendant ces 10 dernières années, il a été Directeur d'ONG et Chargé de Recherche pour le compte de SOS Sahel GB au Mali; depuis 1996, il est Coordinateur du Réseau Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles Mopti (GDRN5), collectif de plus d'une vingtaine d'ONGs nationales et internationales impliquées dans l'appui à la gestion durable des ressources naturelles. Pour plus d'informations, écrivez à: Aly Bacha Konaté, Coordinateur Réseau GDRN5, BP 31 Sévaré, Région de Mopti, République du Mali. Tel /Fax (223) 2 420 398; Cellulaire (223) 6 728436. E-mail: alybacha@spider.toolnet.org

Remerciements

Cette expérience est le mérite de tout le collectif des membres du Réseau GDRN5 qui tient à remercier sincèrement:

- les députés de la région de Mopti à l'Assemblée Nationale du Mali pour leur soutien tout au long du processus d'influence du projet de charte pastorale;
- la Commission du Développement Rural et de l'Environnement de l'Assemblée Nationale du Mali pour nous avoir fait confiance et nous écouter;
- les services techniques de l'Etat de la région de Mopti, qui nous ont courageusement fait confiance et nous ont soutenu pour influencer certaines dispositions du projet de charte pastorale;
- au Programme Régional de Gestion Conjointe des Ressources Naturelles (IIED/SOS Sahel GB) dont les précieux appuis ont permis d'atteindre les résultats et faciliter cette publication;
- les organisations de la société civile (le SYNEM, l'Association des Jowro de Mopti) et les ONGs Jam Sahel à Niore et ACORD à Tombouctou et Kidal, qui ont bien voulu nous accompagner dans le processus d'influence du projet de charte pastorale.

Nous souhaitons vivement recevoir vos remarques, critiques et suggestions sur cette publication.

Le Collectif du Réseau GDRN5

La série « Securing the Commons » est financée par le Comic Relief, la NORAD (l'Agence Norvégienne pour le Développement), et le DFID (le Département pour le Développement International, GB). Nous les remercions.

«Commons» – ou «communs» en français – est un terme qui décrit un régime foncier particulier, géré par une communauté donnée et régi par des droits communautaires concernant les pâturages, la coupe de bois, la pêche, etc. Ainsi, le titre de la présente série Securing the Commons signifie «sécuriser l'accès aux communs».

.....
Editeurs de la série: Pippa Trench et Ced Hesse

Production: Andy Smith. Page de couverture © Christine Bass

Impression: MCPGOLDIES Limited, Londres EC1N 7RJ

Imprimé sur papier Challenger Velvet, sans chlore. ISSN – 1605 – 2293

Table de matières

Introduction	5
Le contexte : Opportunité et besoins pour le lobbying	7
La Région du Mopti et la pression sur les ressources	7
Evolution du dispositif législatif et institutionnel en matière de GRN	10
Opportunités et défis	12
Le Réseau GDRN5.....	15
Genèse, structuration et fonctionnement.....	15
Faits saillants de l'évolution du Réseau GDRN5	16
Les premières tentatives d'influence des politiques.....	18
Le projet de loi portant charte pastorale	21
Historique du projet loi portant charte pastorale	21
Rôles du Réseau dans le processus d'influence du projet de loi	22
Les leçons et enseignements tirés.....	24
Le processus de formulation des textes et politiques.....	25
Des principes clés pour mieux influencer les politiques	31
Conclusion.....	35
Annexe 1 : La procédure classique de formulation des textes de loi ..	39
Références bibliographiques	45

Abréviations

AFAR :	Action pour la Formation et l'Auto promotion Rurale
Alamodiou :	Institutions traditionnelles de police environnementale dans le cercle de Bankass
AN :	Assemblée Nationale
APCAM :	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
Bourgou :	Végétal aquatique (<i>Echinochloa Stagnina</i>) localisé dans le Delta du Niger
Bourgoutière :	Pâturage à <i>Echinochloa Stagnina</i>
CDRE :	Commission Développement Rural et Environnement
CECSC :	Conseil Économique Social et Culturel
CID :	Convention Internationale sur la Désertification
DGRC :	Direction Générale de la Réglementation et du Contrôle
DNAER :	Direction Nationale de l'Aménagement et de l'Équipement Rural
DNCN :	Direction Nationale de la Conservation de la Nature
DNE :	Direction Nationale de l'Élevage
DRAER :	Direction Régionale de l'Aménagement et de Équipement Rural
FAO :	Programme des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
GDRN5 :	Réseau Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles en 5ème Région
GRN :	Gestion des Ressources Naturelles
HCC :	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
IIED :	Institut International pour l'Environnement et le Développement
Jooro :	Appellation locale des gestionnaires (surveillants) des bourgoutières
MDR :	Ministère du Développement Rural
NEF :	Near East Foundation
OGES :	Organisation pour la Gestion de l'Environnement au Sahel
Ogokana :	Institutions traditionnelles de police environnementale dans le cercle de Koro
OI :	Organisation internationale
OMAES :	Œuvre Malienne pour l'Enfance au Sahel
ONG :	Organisation non gouvernementale

OSC :	Organisation de la Société Civile
PADLOS :	Projet d'Appui au Développement Local au Sahel
PAN :	Plan National d'Action Environnementale
PIRT :	Projet Inventaire des Ressources Terrestres
PNAE :	Plan National d'Action Environnementale
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRASET :	Projet Régional d'Appui au Secteur D'Élevage Transhumant
PRGCRN :	Programme Régionale de Gestion Conjointe des Ressources Naturelles
PRSC :	Programme de Renforcement des Capacités de la Société Civile au Mali
RN :	Ressources Naturelles
SG/G :	Secrétariat Général du Gouvernement
SYNEM :	Syndicat National des Eleveurs du Mali
Walde kelka :	Association Supra Villageoise dans le Cercle de Douentza

Introduction

Le lobbying sur les politiques de développement est devenu une démarche stratégique des organisations de la société civile, des ONG et même de certains projets de développement au Mali. Les opportunités offertes par les réformes politiques et administratives ainsi qu'une appréciation de plus en plus marquée du caractère « politique » du développement, et surtout de la problématique de gestion des ressources naturelles (GRN), sont à la base de cette réalité.

Malgré cette tendance, très peu d'organisations au Mali disposaient d'une expérience confirmée en la matière. Ce constat s'appliquait au Réseau Gestion Décentralisé des Ressources Naturelles en 5ème Région du Mali (Réseau GDRN5) au moment où il s'est lancé dans les activités de lobbying en 1999. Il n'avait pas de stratégie précise et encore moins de compétences pour influencer les politiques. Il a plutôt suivi un chemin itératif, saisissant les opportunités offertes. Le projet de loi portant Charte Pastorale a constitué la principale opportunité que le Réseau a saisie et sur laquelle il s'est « baptisé » en matière de lobbying. Au cours de cette initiation le Réseau a connu à la fois des succès notables, mais aussi des échecs et des déceptions. La démarche a servi de cadre au Réseau pour apprendre et se former « sur le tas » de manière pratique.

Ce document présente cette expérience du Réseau GDRN5 dans le domaine du lobbying relatif au projet de loi portant Charte Pastorale. Ainsi, il focalise sur l'approche et la démarche du Réseau pour influencer les autorités maliennes et les amener à changer quelques dispositifs du projet de loi. Le présent document n'a pas la prétention de faire une analyse du contenu du projet de loi par rapport à la problématique pastorale au Mali.¹ Il vise plutôt à partager l'expérience et les enseignements avec tous ceux qui ont pour mission d'appuyer la gestion durable des ressources naturelles au Mali et ailleurs.

Mais attention ! L'expérience du Réseau GDRN5, n'est pas à considérer comme un modèle tout fait dans ce domaine. S'il y a une leçon que le Réseau a apprise c'est

1. Voir Réseau GDRN5 (2000) et Hesse, C. (2001) pour une analyse critique des dispositifs du projet de Loi portant Charte Pastorale.

que l'influence des politiques est un processus complexe, dynamique qui demande une approche itérative basée sur le contexte local. Les relations sociales, l'opportunisme politique et la chance sont aussi des facteurs de succès de même que les liens stratégiques et une bonne maîtrise des enjeux.

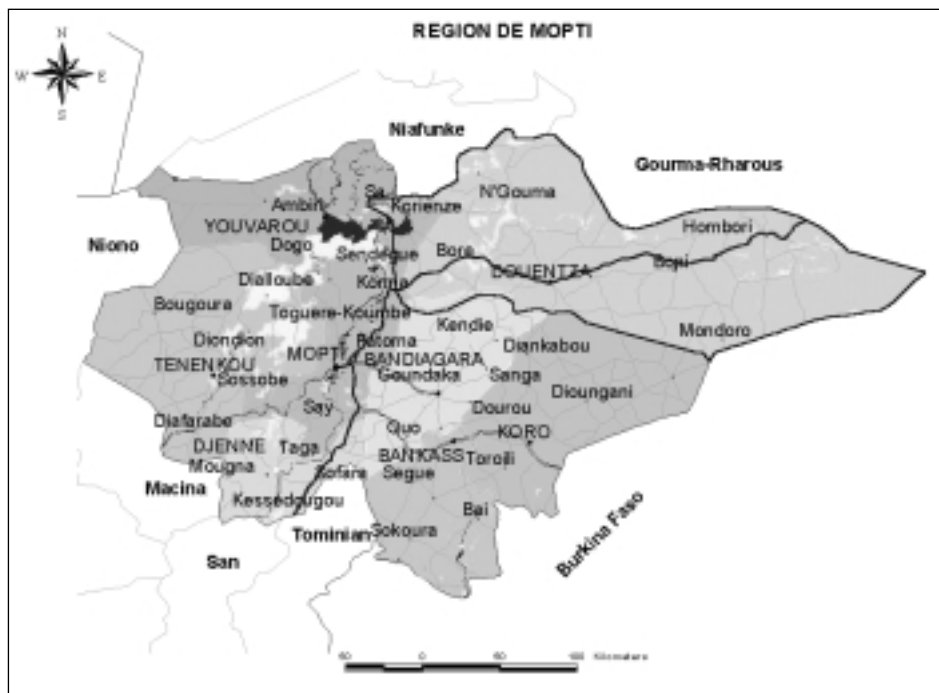
Cette publication, présentant une des premières expériences en matière d'influence des politiques et textes de gestion des ressources naturelles au Mali, commence par une description sommaire du contexte physique et socio – politique du Mali. La deuxième partie présentera le Réseau GDRN5 notamment les mobiles de sa création, sa structuration, ses objectifs et son évolution dans le temps. Et comment du renforcement des compétences techniques en matière d'appui à la gestion des ressources naturelles, le Réseau GDRN5 a évolué vers l'influence des politiques. Les parties suivantes feront une analyse de la manière par laquelle le Réseau a cherché à influencer le Projet de Loi portant Charte Pastorale au Mali et traiteront des leçons apprises par le Réseau en matière de lobbying et par rapport aux procédures classiques de formulation des politiques et textes de lois dans le but d'aider les organisations de la société civile à comprendre le fonctionnement du système afin de mieux se positionner dans le processus. Et enfin la dernière partie portera sur les voies de solutions que le Réseau compte mener pour améliorer le processus.

Le contexte : Opportunité et besoins pour le lobbying en matière de GRN

Le mode de gestion des ressources naturelles au Mali, subit de profondes mutations sous l'effet conjugué de l'accroissement démographique, des aléas du climat et de la défaillance des institutions et structures de gestion. On assiste actuellement à une compétition accrue sur les ressources naturelles.

La Région du Mopti et la pression sur les ressources : un constat qui invite à l'action

La Région du Mopti est une des zones les plus riches et les plus diverses du Mali au regard de ses ressources écologiques, son paysage, sa composition ethnique, son histoire et son économie locale. Carrefour de civilisations, elle consiste en une vaste



zone à cheval entre le désert au Nord et la région soudanienne au sud caractérisée par une pluviométrie et des ressources naturelles plus abondantes. Le centre de la région est occupé par le delta intérieur du fleuve Niger. Cette vaste plaine de 30,000 km², inondée durant 5 ou 6 mois de l'année par le fleuve Niger, soutient une population de 1,5 millions d'habitants et une économie basée sur la pêche, l'élevage et l'agriculture. Le delta est entouré par des zones exondées offrant une grande diversité de ressources naturelles et de paysages écologiques composés des plaines sableuses, des reliefs montagneux, des forêts, des mares et des cours d'eaux saisonniers.

La forte imbrication des systèmes de production aussi bien au niveau régional entre le delta et les zones exondées, mais également au niveau local entre les différents systèmes de production au sein d'une même zone est une des particularités de la région. Cette synergie, qui favorise une utilisation rationnelle de l'espace et des ressources selon les saisons et les années reste toutefois très complexe à gérer. Elle demande des systèmes de gestion qui peuvent à la fois assurer une gestion durable qu'un accès équitable aux différents utilisateurs et utilisatrices des ressources naturelles qui sont elles-mêmes variables dans le temps et dans l'espace. C'est un double défi auquel les règles et règlements traditionnels cherchaient à répondre afin d'assurer non seulement la survie des populations, mais aussi la paix sociale entre les différents groupes.

La Région de Mopti, à l'instar d'autres régions au Mali et au Sahel, connaît de plus en plus des conflits violents et meurtriers entre différents groupes, mais surtout entre «éleveurs » et « agriculteurs», à propos de l'accès à la terre et aux autres ressources.² La faiblesse du cadre institutionnel au niveau national et local a contribué à cette situation en exacerbant la compétition sur des ressources qui s'amenuisent en raison d'une forte pression et de plusieurs décennies de sécheresses. A la différence d'autres régions au Mali, les institutions coutumières existent encore dans la Région du Mopti (les *jowro*, les *alamodiou* et les *ogokana*³) bien qu'elles soient de plus en plus affaiblies par les actions des pouvoirs publics. Souvent, "instrumentalisées" et corrompues, elles ne jouent plus leur rôle et ne sont plus à même de répondre aux défis actuels de la démocratie et de la décentralisation. Voir encadre 1 ci-dessous pour une présentation des *alamodiou*.

2. Bien que la perception populaire est de vouloir comprendre ces conflits en termes de différend entre système de production qui renvoi à des dimensions ethniques (éleveur égal Peul, et l'agriculture égal Dogon, Bambara ou Rimaibe) la réalité est beaucoup plus complexe puisque rare sont les familles qui ne pratiquent que l'élevage ou l'agriculture. La majorité de la population dans la 5ème Région du Mali est agro-pasteur, même agro-pasteur-pêcheur-bucheron-commerçant !

3. Les *jowro* sont les gestionnaires de pâturages dans le Delta intérieur. Les *alamodiou* et les *ogokana* sont les surveillants de la brousse dans la société Dogon et joue aussi un rôle dans la gestion des conflits sociaux au niveau de villages. Voir CARE (1993) pour de plus amples informations par rapport à ces institutions.



Photo: SOS Sahel

Les alamodiou, surveillants de la brousse dans la société Dogon

Evolution du dispositif législatif et institutionnel en matière de GRN

La politique malienne de gestion des ressources naturelles a connu une évolution en plusieurs étapes de la période coloniale à nos jours. Les principales phases de cette évolution sont :

De la période coloniale à l'indépendance (1935 – 1960)

Créé en 1935, le service forestier avait pour mission, le classement et la surveillance des chantiers d'exploitation des peuplements forestiers en vue de ravitailler en charbon de bois les locomotives de la Régie de Chemin de Fer Dakar-Niger et les bateaux des Messageries Africaines de la voie fluviale Koulikoro-Ansongo.

La 1ère République (1960 - 1968)

À la fin des années 50, avec le remplacement du charbon de bois par le mazout et le gasoil, l'aspect surveillance et police forestière se trouve être l'unique occupation d'un personnel local n'ayant d'autre qualification que la formation militaire. En outre le jeune Etat indépendant du Mali s'était donné comme priorité, l'autosuffisance alimentaire; et par conséquent les grands investissements seront orientés vers le secteur agricole. D'inspiration politique socialiste, le code de gestion des ressources forestières du Mali⁴ consacrera une orientation essentiellement protectionniste et répressive avec une main mise exclusive de l'Etat sur l'ensemble de domaine forestier.

La 2ème République ou l'apogée du service forestier (1968 –1991)

Sur le plan politique, cette période a été marquée par le renversement de la première république par une junte militaire. La nouvelle législation⁵ sur les forêts renforcera la précédente par d'une part, un durcissement des amendes et des peines et d'autre part, le renforcement de la propriété exclusive de l'Etat sur l'ensemble du domaine forestier. Les conséquences des grandes sécheresses des années 70 amèneront les pouvoirs publics à prendre conscience de l'importance des problèmes environnementaux. Peu de temps après, une nouvelle politique forestière nationale est définie et prônera l'information, la formation et l'implication des populations dans la gestion des ressources naturelles. Avec l'appui financier des partenaires de développement, le début des années 80 verra l'avènement de grands projets de reboisement et d'aménagement forestier sur toute l'étendue du territoire. Les résultats de ces efforts seront très décevants parce que le contexte politique et juridique de ces projets n'était pas favorable à la participation et à la responsabilisation des populations. La politique étatique démontrera ainsi ses limites en matière de gestion des forêts. Sous les effets conjugués de la nature et des pressions humaines (feu, défrichement, coupe, etc.)

4. Voir loi 68-8/AN-RM portant gestion des ressources forestières.

5. Voir loi 86-42/AN-RM portant code forestier.

Encadré 1 : Les *alamodiou* ou "les vilains visages"

Institutions de police environnementale dans le Cercle de Bankass (en pays Dogon), les *alamodiou* sont des associations traditionnelles assez bien structurées et indépendantes du pouvoir politique et administratif. C'est ainsi que chaque entité socio-culturelle (ensemble de villages ou de communautés ayant en commun les mêmes cultures, les mêmes croyances) disposait d'un chef suprême appelé le *seri* appuyé d'un adjoint le *saga* ou le messager. Chacun des villages composant l'entité était dirigé par un responsable le *soroman* qui dans ses fonctions était appuyé par les gendarmes de brousse les *alamodiou* qui ont pour mission :

- la surveillance des arbres fruitiers contre la cueillette des fruits à l'état vert;
- l'organisation de la cueillette des fruits ;
- la surveillance des eaux de surface contre la pollution et le curage des mares ;
- la lutte contre les incendies de forêts ;
- la police sociale (surveillance des mœurs dans les villages).

L'ensemble des populations s'accommodait avec les règles et les sanctions qui du reste revêtaient plus un caractère éducatif que répressif.

Après les années d'indépendance, avec l'avènement du service forestier, les *alamodiou* perdront toutes leurs prérogatives et seront très affaiblis au point de disparaître dans certaines localités. L'affaiblissement des associations locales de gestion des ressources naturelles a contribué à pour conséquences :

- L'aggravation de la dégradation des ressources naturelles. Jadis abondantes, les forêts n'arrivent plus à couvrir les populations au point que par exemple, les résidus de récolte sont très souvent utilisés dans certains villages comme combustibles de substitution au bois.
- L'inadéquation des textes de loi par rapport aux réalités et aux spécificités locales . Dans le Cercle de Bankass, par exemple, il a été relevé un décalage entre les textes législatif et les pratiques locales. En effet, un arbre (*Anogeissus leocarpus*) a été classé par les articles 16 et 17 de la 95-004 comme espèce intégralement protégée (c'est à dire, sa coupe est interdite sauf sur autorisation du service forestier). Mais cette espèce constitue l'essentiel (plus de 80%) de la flore existante pour les tous besoins des populations en bois de service et de chauffe. D'où la difficulté de collaboration entre les agents du service forestier et les populations locales.
- La recrudescence des conflits (par exemple le cas de Karé/Kanwéré dans le Cercle de Bankass, Sirabougou/Noïna dans le Cercle de Djenné, Mondoro dans le Cercle de Douentza, etc.) due à la compétition des usagers sur certaines ressources (terres de culture, pâturages, etc.) ;

Bien qu'affaiblis dans beaucoup de localités, les *alamodiou* ont pu survivre dans la clandestinité et jouissent encore d'autorité et légitimité vis à vis des membres de leurs communautés. Mais dans le contexte de la démocratie et la décentralisation, un certain nombre de défis se pose à savoir : comment adapter les règles de gestion des ressources naturelles conçues jadis dans une situation d'abondance de ressources ? Comment impliquer et responsabiliser les institutions locales (telles les *alamodiou*, et autres structures du genre) en matière de gestion des ressources naturelles dans le nouveau contexte de décentralisation ? Comment intégrer l'approche "genre" (la question de la femme et des pasteurs) au sein des institutions coutumières ?

les ressources forestières se dégraderont davantage avec la complicité des populations longtemps exclues de leur gestion.

La 3ème République : L'espoir, la démocratie et la décentralisation

La révolution populaire de Mars 91 avec la fin d'une dictature militaire et l'instauration d'une démocratie plurielle marquait un changement radical dans les relations Etat – citoyens et dans la manière de gérer les ressources naturelles. La Conférence Nationale (août 91) et les Etats généraux du Monde Rural (octobre 91) ont été des véritables procès du service forestier. Une série de réformes institutionnelles sera entreprise dans le but de concrétiser la nouvelle vision de partenariat et de réconcilier l'Etat avec la société civile. Les acquis de cette réformes sont : (i) la relecture du code forestier et l'adoption d'un dispositif législatif et réglementaire visant l'implication, la participation et la responsabilisation des populations dans la gestion des forêts ; (ii) la réforme du Ministère du Développement Rural et la mise en oeuvre du Plan d'Action, cadre pluridisciplinaire de concertation, d'échanges et planification ; et (iii) la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation visant un partage de pouvoir et responsabilité en matière de gestion des ressources naturelles.

Opportunités et défis

Opportunités

A la différence du passé où l'Etat détenait le monopole exclusif de la GRN, les collectivités territoriales décentralisées, les organisations de la société civile disposent désormais d'opportunités en matière de prise de décision dans la gestion des ressources naturelles. Pour rapprocher les populations de la gestion de leurs ressources, les pouvoirs publics ont engagé des actions de relecture et de réformes institutionnelles, législatifs et réglementaires. Au nombre de ces changements, in y avait la création des communes et la mise en place des instances et des organes délibérants des collectivités territoriales.

Aussi, l'Etat poursuivra ses efforts pour mieux adapter le dispositif législatif aux préoccupations des populations. C'est ainsi que la loi portant charte pastorale a été initiée pour combler le vide juridique en matière de gestion des ressources naturelles.

Les contraintes et défis

En dépit de ces acquis importants, force est de reconnaître que l'application du dispositif législatif et institutionnel en matière de gestion des ressources naturelles continue de poser des problèmes aux populations. Les difficultés rencontrées par ces dernières se résument aux aspects ci-après.

- **L'inaccessibilité, la complexité et la pléthore des textes législatifs et réglementaires.** Il y a plus d'une centaine de textes⁶ régissent les ressources naturelles au Mali ! Rédigés en français et dans un style technique, les textes sont peu compris par les 80% de la population qui ne savent ni lire et écrire. En outre, la vulgarisation de ces textes en langues locales reste très faible.

- **La non prise en compte conséquente des diversités et spécificités locales et l'absence de cohérence avec les pratiques locales.** On observe des écarts et des contradictions entre les réalités locales et les textes de loi. Généralement rigides et sectoriels, les textes régissant la gestion des ressources naturelles sont fréquemment contradictoires⁷ entre eux et parfois sources d'inégalités et de conflits en ce sens qu'ils peuvent privilégier certaines catégories d'acteurs ruraux (agriculteurs) au détriment d'autres (pasteurs). Par exemple, jusqu'en fin 2000, aucun texte de loi ne reconnaissait l'aménagement pastoral. Par contre, un simple défrichement effectué par un agriculteur était reconnu comme forme aménagement et de mise en valeur. Cette partialité des textes a servi de prétexte pour l'occupation de certains espaces pastoraux (pistes, gîtes d'étapes, mares d'abreuvement) par des activités agricoles ce qui a été à la base de plusieurs conflits entre agriculteurs et éleveurs.⁸

- **La faible participation des populations à la conception des textes.** Les réformes législatives sont toujours faites par les techniciens et juristes dans l'esprit de codification, l'Etat n'ayant pas de cadre formel pour assurer une participation de qualité des organisations de la société civile (organisations d'agriculteurs, de pêcheurs, de pasteurs, etc.) à la base. Avant leur validation par le pouvoir exécutif ou législatifs, les textes ainsi élaborés, laissent peu de temps, peu d'opportunités et de marges de manœuvre à ces acteurs (qui du reste ne savent pas lire) de se prononcer là-dessus. Bien souvent des organisations de la société civile peu représentatives et peu légitimes ont été utilisées par les pouvoirs publics pour légitimer certaines grandes décisions.

- **Le faible niveau de compréhension, d'analyse et de mobilisation de la société civile autour d'un point commun de lobbying.** Malgré la vague actuelle de démocratisation et de décentralisation, ces organisations de la société civile sont peu représentatives et légitimes et ne disposent pas de grandes capacités pour saisir les opportunités offertes. Ce qui favorise leur instrumentalisation par les pouvoirs publics dans le but de légitimer certaines grandes décisions.

6. Lois, décrets, arrêtés

7. Exemple : La loi 95-004 dans son art. 47 subordonne toute exploitation du domaine protégé de l'Etat à l'établissement de plan d'aménagement de la partie du domaine concernée par cette exploitation. La disposition est contraire à l'article 15 de la loi 95-003 qui reconnaît l'exploitation dans des zones non délimitées et non aménagées.

8. Entre autres, on peut citer le conflit entre agriculteurs et éleveurs (Sirabougou /Noïna) dans le cercle de Djenné ayant fait en 1994, 8 morts et 21 blessés.

C'est au regard de ce contexte et ces défis que le Réseau a tenté d'influencer le projet de charte pastorale. Son parcours a été émaillé d'obstacles et d'échecs de même qu'il a aussi connu des succès.

Le Réseau GDRN5

3

Ce chapitre présente le Réseau dans sa genèse, son évolution, sa structuration, et son fonctionnement. Il tente également d'expliquer comment du renforcement des capacités de ses membres, le Réseau a évolué vers l'influence des politiques.

Genèse, structuration et fonctionnement

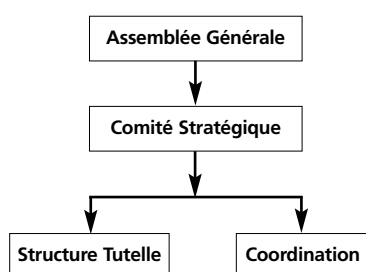
Le Réseau GDRN5 est né des opportunités offertes par la décentralisation et la démocratie. Pour combler leurs insuffisances en matière de formation et d'échanges d'information dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, trois ONG⁹ ont décidé d'unir leurs efforts par la création en 1994 du GDRN5. Dès sa création, le Réseau a suscité l'intérêt des ONG de la région impliquées dans la gestion des ressources. Ainsi de trois ONG en 1994, le Réseau compte aujourd'hui 24 ONG nationales et internationales et associations impliquées dans la gestion des ressources naturelles. Son but est de promouvoir l'émergence d'une gestion durable des RN dans la 5ème Région à travers les objectifs suivants : (i) renforcer les capacités techniques et organisationnelles des membres et de leurs partenaires en gestion des ressources naturelles ; (ii) influencer les politiques locales, voire nationales en matière de gestion des ressources naturelles; (iii) aider les membres et leurs partenaires à appuyer la gouvernance démocratique et décentralisée des ressources naturelles; et (iv) aider les membres et leurs partenaires à appuyer l'émergence d'institutions communautaires et intercommunautaires.

Le Réseau GDRN5 a vu le jour pour répondre à un besoin de mieux conjuguer et articuler les efforts de ses membres. A ce titre, le réseau GDRN5 est naturel , informel, léger, souple, flexible, assez ouvert. Sa tutelle est tournante entre ses membres et tous ses organes sont élus. Le réseau n'est pas figé et fermé, il évolue dans le temps suivant les réalités et les besoins de ses membres. Sa démarche est participative et itérative en ce sens qu'elle implique tous ses membres et leurs partenaires.

Le Réseau GDRN5 fonctionne à travers trois instances qui sont :

9. Il s'agit de SOS Sahel GB Bankass, de CARE-Mali Koro et de NEF-Douentza.

- **l'Assemblée Générale (AG)** : organe suprême de prise de décision constitué de l'ensemble des membres. Elle se réunit ordinairement une fois par an ;
- **le Comité Stratégique (CS)** : composé de 7 membres élus, le CS est l'organe délibérant pour les décisions, les orientations et le suivi du Réseau. Il se réunit ordinairement 4 fois par an ;
- **la Structure de Tutelle (ST)** : élue par le CS, elle est l'organe "personne morale et juridique" du Réseau. A ce titre, appuyée par un secrétaire permanent (coordinateur à plein temps), elle est l'organe d'exécution du suivi des activités du Réseau, assure le suivi de la gestion administrative et financière et le contrôle financier. En dehors du Coordinateur salarié, les membres des différents organes et instances du Réseau sont bénévoles.



Les ressources du Réseau proviennent de la contribution de ses membres et de leurs partenaires externes. Ses principales activités s'articulent autour de :

- la réalisation des formations sur le renforcement des capacités de ses membres et en matière de gestion démocratique et décentralisée des ressources naturelles;
- la recherche-action sur la gestion inclusive des ressources naturelles ;
- la réalisation d'émissions radio et débats sur la gestion démocratique et décentralisée des ressources naturelles ;
- la réalisation d'études de cas et publication des expériences de ses membres et leurs partenaires en matière de gestion des ressources naturelles
- la conduite des activités de plaidoyer et de lobbying en matière de gestion des ressources.

Faits saillants de l'évolution du Réseau GDRN5

De 1992 à 2001 l'évolution du Réseau GDRN5 se décline en trois grandes étapes :

1992-1996 : la période des échanges. Le début du Réseau a été marqué par l'organisation de concertations et d'échanges entre les trois ONG (CARE-Mali, NEF et SOS Sahel GB) sur l'implication et la responsabilisation des structures locales de gestion des ressources (les *alamodiou* à Bankass, les *ogokana*¹⁰ à Koro et Walde Kelka à Douentza). Suite à des séries d'atelier de formation et d'échanges sur l'analyse et le développement des institutions locales de GRN, les trois ONG ont décidé de créer un Réseau d'échanges pour servir de plate-forme d'expression. A

10. Institutions traditionnelles de protection des forêts dans le cercle de Koro

la suite de l'assemblée constitutive de Novembre 1994, le Réseau recevra un premier financement de SOS Sahel GB et de NOVIB à travers la NEF. Il orientera ses premières activités vers les formations classiques de renforcement des compétences techniques (aménagement et gestion de terroirs villageois) de ses membres. Pour rapprocher ses membres et disposer d'un point focal, le Réseau établira en avril 96, sa base à Sévaré avec le recrutement d'un coordinateur à plein temps.

1996-1998 : la période formation. L'augmentation de l'effectif des membres qui sont passés de trois en 1994 à dix sept en 1996, orientera les activités du Réseau vers des réponses aux demandes et besoins de ses nouveaux membres plus intéressés par le renforcement de leurs capacités techniques (initiation à l'élaboration de plan d'aménagement forestier, approches gestion de terroirs villageois, etc.). Cependant, avec l'évolution du processus de décentralisation au Mali, le Réseau sera très vite confronté à la problématique de la gestion démocratique et décentralisée des ressources naturelles et du renforcement des capacités organisationnelles des institutions locales de GRN. Une auto-évaluation menée en 1998 recommandera au Réseau d'orienter ses stratégies et activités vers les questions liées au renforcement des capacités organisationnelles de ses membres, au renforcement de la démocratie et de la décentralisation, à la mise en oeuvre des approches d'influence des politiques au niveau local, régional et national. Suite à la tenue d'un atelier de planning stratégique, le Réseau réorientera ses missions vers, le plaidoyer et le lobbying sur les textes de loi de gestion des ressources naturelles et la décentralisation.

1998-2002: l'implication du Réseau dans l'influence des politiques. L'idée de s'impliquer dans les activités de lobbying et de plaidoyer est née des difficultés et des blocages que certains membres du Réseau rencontraient avec le service forestier. Ces difficultés s'articulaient autour de l'organisation de l'exploitation du bois par les populations, leur accès à certaines ressources forestières intégralement protégées par la loi, le statut des arbres champêtres, le rôle des organisations communautaires dans la surveillance, la police et la gestion des forêts. Aussi, la perception du service forestier sur les ONG comme structures de tutelle au lieu des partenaires rendaient également difficile leur collaboration. Ainsi, en l'absence de solutions locales durables, le comité stratégique du Réseau cherchera à influencer les comportements et les insuffisances des textes en matière de gestion des ressources naturelles. Il faut signaler, qu'à cette phase, le Réseau n'avait pas de compétences ni de savoir-faire en matière de lobbying et de négociation. D'ailleurs, les précédentes tentatives pour former ses membres en la matière ont échoué, pour cause d'indisponibilité des experts. Pilotées par le comité stratégique, les activités de lobbying du Réseau étaient ponctuelles et non systématiques.

Les premières tentatives d'influence des politiques : la phase d'apprentissage

La nécessité de limiter les difficultés de collaboration et les conflits de compétences entre les services techniques et les membres de GDRN5 d'une part ; et, d'autre part, avec les populations rurales ont conduit le réseau à développer des stratégies visant à influencer les politiques. En effet, les difficultés de terrain affectaient de plus en plus l'efficacité de l'appui de certaines ONG aux populations.

Les premières tentatives d'influence des comportements et des textes de GRN ont porté sur des textes de loi et ensuite sur le projet de loi portant charte pastorale au Mali. Cette phase d'apprentissage du Réseau à l'influence des textes et des politiques s'est déroulée en trois étapes.

Tout d'abord, en avril 1999, avec les actions de recherche et de collecte des textes de loi relatifs à la gestion des ressources naturelles et à la décentralisation d'une part, et d'autre part la réalisation d'une étude des textes et des pratiques locales. Cet exercice visait à recueillir les informations pour les diffuser auprès des services techniques et des décideurs afin de leur montrer les forces et les faiblesses tant des textes de lois que des pratiques locales.

Ensuite, peu après la collecte et l'étude des textes de GRN, le Réseau a invité le Directeur National de la Conservation de la Nature et ses chefs de Division pour une prise de contact avec les ONG membres du Réseau et les populations. Cette rencontre a permis aux cadres de l'Administration de mieux apprécier les écarts, les difficultés et les contradictions entre les textes de loi et les pratiques locales de gestion des ressources naturelles. Cette visite a également permis de mettre en évidence les problèmes liés au statut des espèces protégées dans les champs, (surtout *Anogeissus leocarpus*), la délivrance de permis de coupe par des autorités hors des lieux d'exploitation, l'exploitation du bois dans les massifs ayant fait l'objet de plan d'aménagement, etc.

Enfin en Juillet 1999 avec la tenue d'un atelier de restitution sur l'étude des textes de loi de GRN qui a enregistré la participation des députés de la région. Cet atelier incluant pour la première fois des élus et certaines organisations de la société civile visait à faire comprendre les écarts et les contradictions entre les textes et les pratiques locales. Pour mettre en oeuvre les recommandations, un comité de suivi a été mis en place et trois députés ont été désignés comme membres. Un noyau d'alliance entre le Réseau et des parlementaires a ainsi été formé pour suivre et analyser les textes de loi et politiques de GRN. Depuis, le Réseau n'a cessé d'être sollicité par des députés pour se prononcer sur la teneur de certains textes en projet ou en cours.

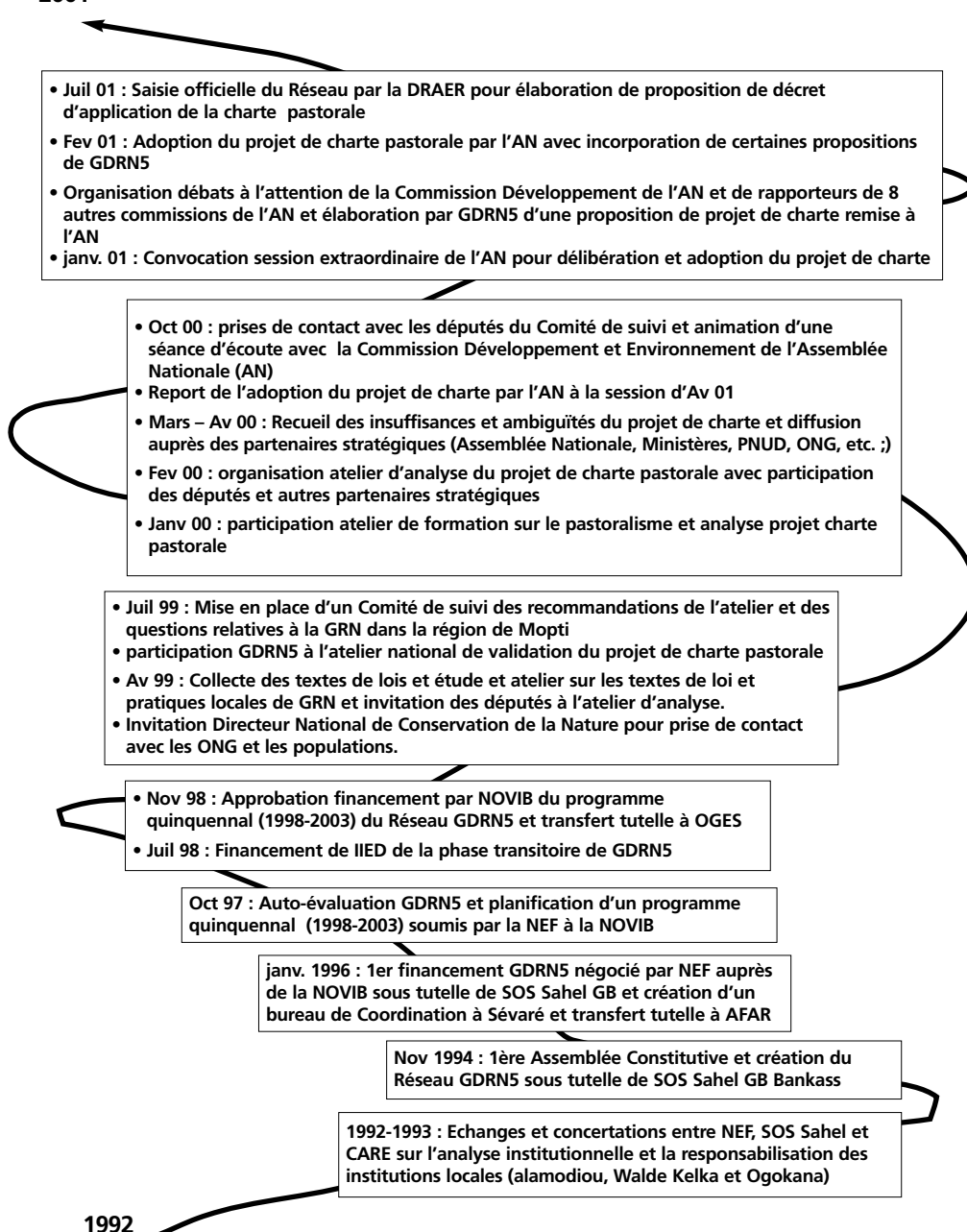
Malgré certaines difficultés rencontrées, ces premières tentatives d'influence ont permis d'améliorer la compréhension des membres du Réseau et leurs partenaires sur les écarts et contradictions entre certaines dispositions des textes de loi de GRN. Elles ont également permis de renforcer les capacités de suivi des parlementaires.

Concernant la visite du Directeur National de la Conservation de la Nature, les résultats ont dépassés toutes les attentes. Outre l'amélioration des rapports de collaboration entre les membres du Réseau et le Service Forestier, beaucoup d'ambiguïtés, d'incompréhensions et de points d'ombre ont été levés par la mission officielle. Cette dernière a indiqué aux agents forestiers que lorsque les espèces protégées par la loi sont localisées dans les champs, elles ne font plus parties de leur domaine de compétence. Elle a par ailleurs invité les agents forestiers à plus de discernement dans leurs actions de contrôle notamment pour l'*Anogeissus leocarpus*, du fait de son abondance dans la forêt du Samori. Aussi, la délivrance de permis de coupe de bois par le service forestier en dehors de son aire d'intervention a été dénoncée par la mission, comme acte contraire à la loi. Quant au statut des forêts ayant fait l'objet de plan d'aménagement et de gestion (cas de la forêt du Kelka), la mission a dénoncé l'anomalie qu'ils soient encore traités par le service forestier local comme des formations forestières « incontrôlées », où les populations ne jouissent pas des avantages de la taxation sur le bois. Ainsi, ces différentes mises au point informelles ont considérablement améliorés les rapports de cohabitation entre les populations, les services forestiers locaux et les ONG.

Toutefois, cette première expérience a surtout renforcé la confiance du Réseau à jouer un rôle plus important dans le processus de formulation du loi portant Charte Pastorale.

Schéma de quelques faits saillants du parcours du Réseau GDRN5 de 1992 - 2001

2001



Le projet de loi portant charte pastorale : Un texte débattu et précisé grâce aux actions du réseau

L'implication du Réseau dans le processus d'influence du projet de loi portant charte pastorale s'est faite d'une manière « opportuniste » d'autant qu'avant le Réseau ne disposait pas de mécanisme de suivi des politiques, ni de stratégies consacrées de lobbying. La capacité de réactions du Réseau sur le projet de charte a été surtout renforcée par le fait qu'il était partenaire du PGCRN¹¹. A ce titre, il avait bénéficié d'une formation sur le pastoralisme qui a contribué à sensibiliser les membres sur les problèmes des pasteurs dans la gestion des ressources naturelles. Cette formation a permis au Réseau de renforcer sa confiance en soi et de disposer d'outils d'analyse des questions pastorales.

Historique du projet loi portant charte pastorale

Le projet de charte pastorale est le fruit d'un long processus piloté par le Ministère du Développement Rural à travers la Direction Nationale de l'Aménagement et de l'Équipement Rural (DNAER) avec l'assistance technique et financière de la FAO. Selon des sources, l'élaboration d'une loi sur le pastoralisme remonte aux années 1990 et fait suite au constat de la quasi-absence d'une réglementation dans un secteur clé de l'économie malienne qui est l'élevage et la multiplication des conflits (souvent meurtriers) entre agriculteurs et éleveurs pour l'accès et l'exploitation de l'espace rural.¹² En effet, il n'existait pas en ce moment à proprement parlé de législation sur les ressources pastorales ; la gestion de celles-ci se trouvant dispersées dans d'autres textes du corpus juridique et réglementaire.¹³

La loi portant charte pastorale a été conçue pour sécuriser l'accès des pasteurs aux ressources naturelles. Notons aussi que la reconnaissance des droits des pasteurs a été influencée par les mouvements de plaidoyer et de lobbying qu'a connus la sous région ouest-africaine depuis les dix dernières années.¹⁴

11. Programme de Gestion Conjointe des Ressources naturelles mise en oeuvre par l'IIED et SOS Sahel GB.

12. Dans le Sahel Occidentale (cercles de Yelimané, Nioro, Diéma) , un conflit entre agriculteurs/éleveurs concernant l'occupation de l'espace rural a perduré plus de deux ans (97-99) et a fait des centaines de victimes de part et d'autre.

13. On peut citer entre autres la loi portant sur conditions de gestion des ressources forestières, le Code de l'Eau, les Accords et Conventions Internationaux sur la Transhumance.

14. Conférence de Praia, le Projet Régional d'Appui au Secteur d'Élevage Transhumant (PRASET) financé par la GTZ, Projet d'Appui au Développement Local au Sahel (PADLOS) au sein de CILSS.

Le processus qui a abouti à l'élaboration de la loi portant charte pastorale a démarré en 1995, lorsque le service en charge de l'élevage a sollicité et obtenu de la FAO en 1996, le financement pour une étude sur les pratiques locales de gestion des ressources pastorales. A la suite de l'élaboration des termes de référence de l'étude, de la méthodologie de la collecte des données, et du choix des sites à partir de 1997 par la DNAER et la FAO, les travaux de l'inventaire des normes et coutumes en matière de foncier pastoral dans sept zones vont effectivement démarrer en mars 1998.

Les résultats de l'inventaire des normes et des coutumes seront présentés en 1999 lors des ateliers régionaux. Les organisations de la société civile, notamment les pasteurs et leurs diverses organisations socio-professionnelles ne participeront pleinement à ces rencontres.

C'est en juillet 1999 après son élaboration par des juristes et techniciens, que l'avant projet de charte pastorale a été discuté et validé par un atelier national. Tout comme les ateliers régionaux, l'atelier national était peu représentatif des organisations de la société civile et le temps imparti pour les discussions et la validation de l'avant projet de charte était également très insuffisant. En outre, l'avant projet de charte pastorale présenté au cours de l'atelier, intégrait peu les résultats de l'inventaire des normes et coutumes ayant servi de base à son élaboration.

Après consultation du CESC, le projet de loi portant charte pastorale a été adopté par le Conseil de Ministres et transmis à l'AN pour délibération et adoption en Octobre 2000. Suite à son adoption par l'AN lors de la séance extraordinaire du 09 février 01, le projet de charte pastorale a été promulgué le 27 février 01 par le Président de la République comme loi.

Rôles du Réseau dans le processus d'influence du projet de loi portant charte pastorale

Suite à sa participation¹⁵ à l'atelier national de validation de l'avant projet de charte pastorale, le Réseau avec l'appui du PGCRN organisa en Février 2000, un atelier d'analyse ayant pour objectif d'identifier les forces et les faiblesses du projet de charte dans le but de l'influencer et au besoin de l'adapter aux besoins et aux réalités.¹⁶ Cet atelier a connu la participation des députés, des organisations de la société civile, des services techniques de la Région de Mopti et des ONG. Cet atelier d'analyse était justifié par le fait que le délai imparti pour l'examen de l'avant projet

15. A noter que la participation du Réseau à l'atelier national a été facilitée par IIED à travers le Bureau Résident du PNUD au Mali.

16. Un rapport détaillé de l'analyse du projet de la Charte Pastorale a été produit (voir Réseau GDRN5 2000).

de charte était court, et que le niveau de participation des organisations de la société civile était faible.

Une synthèse des résultats de l'atelier d'analyse a été publiée et ventilée auprès de tous les membres et leurs partenaires dont les députés du Comité de Suivi du GDRN5, la FAO, le PNUD et certains services centraux (DNCN, DNAER, etc.). Cette note de synthèse a suscité assez de réactions de la part des différents acteurs. C'est ainsi que les députés du Comité de Suivi se sont engagés à informer le Réseau GDRN5 dès que le projet de loi parviendra à l'AN.

Le projet de loi adopté par le Conseil des Ministres a été transmis à l'AN pour adoption en Octobre 2000. Grâce à la vigilance des députés du Comité de Suivi de GDRN5, le Réseau a pu disposer du projet de loi et a procédé à son analyse au cours d'un atelier restreint ayant connu la participation des membres du Réseau et certaines organisations de la société civile. Les résultats de ce deuxième atelier d'analyse ont été synthétisés et diffusés auprès des députés du Comité de Suivi qui à leur tour ont facilité l'organisation d'une séance d'écoute et de débats avec la Commission Développement Rural et l'Environnement (CDRE) de l'AN en charge du dossier du projet de charte. Cette séance d'écoute et de débats a suscité l'intérêt des députés de la CDRE qui ont demandé au Réseau de rédiger une proposition d'amendement du projet de loi en question assortie d'arguments motivés. En attendant de recevoir la proposition d'amendement du Réseau, la CDRE a décidé du report de l'adoption du projet de loi à la session prochaine de l'AN, c'est à dire en avril 2001.

Avant cette date, le projet de loi est revenu par anticipation en janvier 2001 lors d'une session extraordinaire de l'AN pour adoption. Encore, grâce à la vigilance des députés du comité de suivi, le Réseau a pu être informé à temps pour venir défendre ses propositions devant la CDRE élargie aux sept autres commissions de travail de l'AN.¹⁷ Avant de rencontrer l'AN, le Réseau a procédé à une troisième analyse du projet de loi et à élaborer certaines propositions d'amendements qui ont été présentées et défendues devant les rapporteurs des huit commissions de travail de l'AN. Il est à signaler qu'à cette séance, le Réseau a reçu le soutien de certains leaders d'organisations de la société civile dont le Président de l'Association des Jowro de Mopti, le Président du Syndicat National des Eleveurs du Mali, et le Président de la Chambre Régionale de l'Agriculture de Mopti. Un mémorandum faisant état des faiblesses du projet de charte et des propositions d'amendements de certaines de ses dispositions a été préparé et distribué à tous les députés

17. L'AN comprend huit (08) commissions qui sont entre autres : la Commission des Finances, de l'Economie et du Plan ; la Commission du Développement Rural et de l'Environnement ; la Commission du Travail, de l'Emploi, de la Promotion des Femmes, de la Jeunesse et des Sports ; la Commission de la Santé, des Affaires Sociales et de la Solidarité ; la Commission de la Défense Nationale, de la Sécurité et la Protection Civile ; etc.

présents. Ce qui a permis la prise en compte de certains amendements proposés par le Réseau lors de l'adoption du projet de loi portant charte pastorale par l'AN en février 2001.

Compte tenu de son rôle dans le processus d'adoption de la loi portant charte pastorale au Mali, le Réseau a été officiellement invité par les pouvoirs publics (DRAER, Mopti) afin de les appuyer dans l'élaboration d'un projet de décret d'application de la charte pastorale.¹⁸ Cette saisie d'une organisation non-gouvernementale est une des premières au Mali dans la mesure où l'élaboration de décrets d'application d'une loi relève des prérogatives de l'Etat. Elargi à certaines organisations de la société civile à la base, le Réseau organisa un atelier d'élaboration d'un projet de décret d'application de la charte dont les résultats furent envoyés à qui de droit. L'atelier a été l'occasion pour le Réseau d'intégrer des propositions de corrections de certaines lacunes relevées dans la loi portant charte pastorale.¹⁹ Mais il est à signaler que jusqu'octobre 2002 (moment de rédaction de cette publication) le décret d'application de la loi portant charte pastorale au Mali n'a toujours pas paru. Ce retard serait imputable à un conflit de compétence entre la DNAER (structure ayant piloté les études et tout le processus élaboration du projet de charte pastorale) et la DGRC (structure qui semblerait compétente pour élaboration des textes réglementaires en la matière). Face à cette situation de blocage, le rôle du Réseau est loin d'être terminé dans la suite du processus en cours. Des contacts sur l'évolution du projet de décret ont eu lieu avec des responsables des deux structures concernées.

Les leçons et enseignements tirés

Depuis l'avènement de la IIIème République au Mali (en 1991), marquée par la démocratisation de la vie publique, force est de reconnaître que le Gouvernement a fait des efforts louables pour impliquer les populations dans élaboration des décisions concernant la vie de la nation. C'est ainsi que dans l'élaboration du projet de charte pastorale, en plus des études réalisées auprès des pasteurs sur l'ensemble du territoire du Mali, un effort a été fait pour faire participer des acteurs de la société civile aux différents séminaires et ateliers dans presque toutes les régions. Il est également à noter qu'un atelier national de restitution de l'étude a tenté de regrouper toutes les parties prenantes (Services d'Etat, ONG, Associations de Pasteurs, etc.) dans le domaine de pastoralisme au Mali.

C'est le lieu de rappeler que dans sa démarche d'influence du projet de charte pastorale, le Réseau est intervenu vers la fin du processus, c'est à dire après l'adoption du projet de loi par le Gouvernement. Ce qui lui laissait peu de marge de manœuvre et de recours pour engager les échanges avec les niveaux de décision

18. D'autres partenaires du développement ont été également invité par les autorités dans d'autres régions pour contribuer à l'élaboration des décrets d'applications de la Charte Pastorale.

19. Voir encadré 2 pour une analyse sommaire du loi portant Charte Pastorale.

notamment au sein des institutions nationales. Mais, le fait que le Réseau ait traité la question à l'AN ne voudrait nullement pas dire que c'était le niveau idéal pour influencer le projet de loi au regard de certains enseignements que nous avons tirés tant sur le processus de formulation des lois au Mali que sur le plan du lobbying du Réseau.²⁰

Le processus de formulation des textes et politiques

De ce point de vue, les principales leçons à tirer sont :

- **Les institutions de la République jouent de plus en plus leurs rôles.** Malgré leur « jeunesse » et les problèmes habituels liés au manque de ressources humaines et matérielles, les institutions républicaines fonctionnent de mieux en mieux. Le processus de l'adoption de la charte pastorale a démontré comment le CESC, le HCC ont joué pleinement leurs rôles ainsi du sérieux que l'Assemblée Nationale, à travers ses commissions, à aborder l'analyse des projets des lois. Toutefois, les services centraux (les directions nationales et les directions générales) continuent d'exercer un grand rôle et un pouvoir immense dans la formulation des textes de lois et des politiques, mais de plus en plus ils s'efforcent de jouer le jeu selon les règles. L'évolution politique du pays est donc globalement positive, même si elle est lente.
- **L'absence d'un mécanisme formel d'implication de la société civile.** En effet, il n'y a aucun texte qui prescrit formellement l'implication de la société civile dans les prises de décision. Ceci laisse assez de facultés au Gouvernement de concerter ou non les éléments de la société civile comme cela a été pour le projet de charte pastorale.
- **L'absence de système de suivi.** Dans le système malien, il n'existe pas de mécanisme formel d'identification des problèmes pour formuler les textes et politiques. En effet, les textes naissent pour la plupart de façon ponctuelle pour répondre à des situations de crises sociales ou politiques (grèves, révoltes, conflits, etc.). Rarement, les textes de loi ou les politiques sont évalués pour comprendre si leur application auprès des populations résout des problèmes ou posent de difficultés.
- **La faible participation de la société civile aux processus de formulation des politiques.** Tout le processus (élaboration des termes de référence, conception des outils, conduite des enquêtes, etc.) a été conçu et géré par les fonctionnaires de l'Etat (pastoralistes, juristes, aménagistes) et des experts internationaux (juristes, linguistes, anthropologues) sans une grande implication

20. voir annexe 1 pour une description du processus de formulation des lois au Mali.

Encadré 2 : Quelques constats sur la loi portant charte pastorale en République du Mali

LES FORCES

- la reconnaissance du pastoralisme, de la mobilité et des autres stratégies spécifiques au pastoralisme (Art 1, 2, 4) ;
- la reconnaissance de la place importante de l'élevage "à côté" de l'agriculture dans l'économie nationale . Ce qui laisse anticiper une approche véritablement équitable des deux types d'activités, surtout en ce qui concerne les conditions de sécurisation des droits (cf. exposé des motifs).
- la vision lointaine de développement pastoral durable et non pas une simple stabilisation de la situation actuelle des pasteurs que l'on sait être très précaire dans certaines régions (Art 4, 5, 9, 12).
- la reconnaissance de la pression agricole exercée sur les ressources pastorales (points d'eau et pâturages en particulier), au point où la charte se présenterait presque comme une loi visant à protéger les pâturages contre les défrichements agricoles (art 19, 35, 36, 37) ;
- le principe de la concertation entre les usagers et les acteurs de développement (Art 22, 32, 33).
- la gestion des conflits est établie au niveau local (article 59, 60, 61).
- la reconnaissance de la contribution importante du secteur de l'élevage aux économies nationales et locales (cf. exposés des motifs).

LES FAIBLESSES

- de façon générale, le projet de charte donne une *vision assez compartimentée* de la réalité de terrain tendant à séparer les groupes (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, ...), les activités (agriculture et élevage en particulier), et les ressources (espaces pastoraux, espaces agricoles) Art 48, 49.
- Article 3, 31, 32, 33 : ne donnent aucune précision sur les "bourgoutières communautaires" et "bourgoutières 'privées", suscitant ainsi *des confusions* et interprétations. Par "bourgoutières 'privées", faut – t – il entendre parler des pâturages naturels où les droits de propriété réservés aux "Jooro" sont considérés selon la loi comme un acquis. En outre le traitement spécial accordé au " bourgou" reste ambigu. Il s'agit là d'un pâturage naturel au même titre que les pâturages de la zone exondée. Dès lors pourquoi, le "bourgou" doit faire l'objet de taxation alors que l'accès aux autres pâturages naturels reste libre ?
- Article 28 : on note une *ambiguïté* avec les dispositions de l'article 29 de la loi 96-050 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités. Le projet de charte pastorale indique que l'accès aux pâturages est libre et gratuit. Par contre, la loi 96-050 stipule que « les collectivités territoriales sont en mesure de percevoir des redevances sur les pâturages ».

– Article 42 : ne précise aucune mesure spécifique relative à l'implantation des puits privés alors que ceux-ci permettraient à des "individus nantis" de susciter des velléités, de contrôler, de s'appropriier des pâturages environnants et d'exclure les autres pasteurs.

– Article 48, 49 et 50 : Le projet de charte adopte une *démarche aménagiste et de mise en valeur* reposant en grande partie sur l'élaboration de schémas et de plans d'aménagement. Le principe d'une reconnaissance de la mise en valeur sur la base de l'occupation habituelle et prolongée est en contradiction avec le principe même de la mobilité, si des communautés doivent quitter temporairement (par exemple plusieurs années), leurs zones habituelles par suite d'une sécheresse ou tout autre événement aussi déterminant. Dans ces cas, la charte a ignoré la notion de terroirs d'attache sur lesquels des droits prioritaires sont reconnus en tout temps (cas des systèmes nomades en particulier).

En outre, les schémas d'aménagement classiques consistent à *compartimenter les espaces* (agricoles, pastoraux, etc.), à *circonscrire les mouvements*, et à *fixer des normes d'exploitation et de gestion* (capacités de charge). Toute chose *contraire aux principes de l'élevage pastoral* basé sur : la mobilité des animaux, l'interpénétration des espaces, la négociation des droits d'accès entre producteurs, la variabilité et la dispersion des ressources, l'instabilité des équilibres écologiques. Ainsi, il est impossible d'assigner les pasteurs sur des pâturages strictement limités parce que cela suppose la maîtrise parfaite de tous les paramètres de production de la biomasse et des conditions d'abreuvement. Or en dehors des zones privilégiées comme le Delta du Niger, l'extrême variabilité et instabilité des ressources naturelles au Sahel (du fait des aléas climatiques), ne peut pas permettre leur maîtrise. Des leçons des expériences réalisées au Sénégal (voir Thebaud, B; Grell, H; Miehe, S. 1995) ont mis en évidence qu'au lieu des aménagements modernes, la mobilité des animaux est non seulement le fondement de l'efficacité du système pastoral au Sahel, mais aussi contribue au maintien des équilibres écologiques.

– Article 56, 57, 58: on relève *des contradictions et confusions* dans l'article 72 de la loi 95-034 portant Code des Collectivités territoriales). La seconde fait obligation aux maires de consulter les conseillers de villages, fractions et de quartiers pour l'organisation des activités pastorales, tandis que le projet de charte pastorale indique que «les collectivités territoriales doivent gérer les ressources pastorales avec la participation des organisations de pasteurs et en concertation avec les autres utilisateurs des ressources naturelles » . Aussi le privilège accordé aux organisations de pasteurs prête à confusion et comporte des risques potentiels de conflits de compétences entre celles – ci et les collectivités territoriales. En effet la loi 96-050 stipule que "l'organisation des activités pastorales est réglementée par les organes délibérants de collectivités territoriales en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents conformément aux lois et conventions." Mais le projet de charte pastorale privilégie la collaboration entre les collectivités territoriales et les organisations de pasteurs sur les questions liées aux activités pastorales.

des organisations de la société civile. Les organisations de la société civile et les ONG n'ont pas disposé d'un délai suffisant pour préparer les différents ateliers et leur apport en a certainement souffert. Les délais consacrés aux ateliers régionaux étaient assez courts et ne permettaient pas une bonne participation des populations. De surcroît, dominé par les représentants de l'Etat, la participation de la société civile (ONG, organisations de pasteurs) aux ateliers (régionaux et national) étaient très faible. Par exemple, à l'atelier national de validation de l'avant projet de charte pastorale, sur la centaine de participants, un peu plus d'une dizaine était de la société civile qui du reste a peu participé aux discussions et débats en ce sens que les documents n'ont été distribués à certains participants que le jour même de l'atelier. En outre, sans traduction en langues locales, certains délégués de la société civile n'ont pas pu participer aux travaux de l'atelier, du simple fait qu'ils ne comprennent pas la langue de communication.

Une bonne participation des populations à la formulation d'une politique nécessite assez de temps, de ressources humaines et souvent de grands moyens. En outre, elle requiert la *représentativité*, la *légitimité*, la *capacité* et la *qualité* du participant aux échanges et discussions dans le processus de prises de décisions.

Les activités du Réseau par rapport au lobbying

Tout comme dans le processus de formulation, les enseignements à tirer dans la démarche du Réseau pour influencer le projet de charte pastorale sont entre autres:

- **Absence de contacts avec les décideurs en amont du processus de formulation des politiques.** La faiblesse constatée dans la démarche du Réseau dû au fait qu'il n'y a pas eu de contacts directs avec les structures techniques nationales en charge de piloter le processus. Après l'atelier d'analyse du projet de charte, il avait été recommandé aux services régionaux présents d'informer eux –mêmes leurs chefs hiérarchiques. Ceci a été une erreur stratégique du Réseau qui s'est souvent vu fustigé par des services centraux, comme "démobilisateur" de leur système.
- **Le faible niveau de formation des élus à l'AN et leur faible capacité d'analyse des textes de loi qui leur sont soumis.** Ceci étant dû non seulement à leur profil de formation, mais aussi à la faiblesse des ressources humaines (expertises) que l'Etat met à leur disposition. Les élus à l'AN ne savent bien souvent quelles sont les structures ou organisations de la société civile indiquées qu'il faut contacter pour les aider à comprendre et analyser des textes de loi. A cet effet, dans la plupart des cas, ils se contentent des opinions des fonctionnaires que l'Etat met à leur disposition. Ce « vice de forme » fait que la plupart des textes qui leur sont soumis par l'exécutif, sont adoptés sans analyse et sans

critique profonde. Bien souvent, les conseillers que l'Etat met à la disposition de l'AN ne sont pas indépendants dans leurs actes. L'influence du Gouvernement sur les décisions de l'AN est également due au fait que les deux institutions appartiennent majoritairement au même parti politique détenant le pouvoir. Par ailleurs, il ne suffit pas seulement de dire aux députés qu'une loi est bonne ou pas. En amont, il est nécessaire d'entreprendre tout un travail d'analyse de la loi en question pour leur faire comprendre ses insuffisances.

- **La faible capacité d'analyse et de négociation des organisations de la société civile avec les décideurs.** Peu d'organisations de la société civile comprennent les mécanismes et les rouages de formulation des textes de lois et politiques, et ignorent par conséquent les opportunités qui leur sont offertes. Ceci est dû à leur jeunesse et leur faible expérience. Cette situation a souvent limité le poids du Réseau en matière d'influence puis qu'il lui manqué des partenaires avertis qui pourraient lui donner un mandat de lobbying. A ses débuts, le Réseau était perçu par certains décideurs comme une petite structure locale voulant défendre des intérêts de la région de Mopti. Ainsi, il a fallu anticiper l'adhésion et la souscription d'autres organisations de la société civile (SYNEM, Association des Dioro, ONG d'autres régions, etc.) à la cause pour convaincre des décideurs que les préoccupations posées sont bien légitimes et ont une dimension nationale.
- **Les coûts liés à certaines activités.** Les études et analyses des textes ou des politiques, la saisie des autorités compétentes et l'organisation des audiences, ont demandé un grand investissement en terme des ressources humaines, de moyens matériels (déplacements, communications) et de temps. Pour le cas de la charte pastorale par exemple, le processus a pris plus d'un an.

Sommaire de la stratégie du Réseau dans l'influence des politiques		
Activités	Objectifs	Acteurs responsables
<p>1. Les textes législatifs et réglementaires en matière de GRN</p> <p>1.1 Recherche et collecte des textes de loi de GRN et projet en cours.</p> <p>1.2 Analyse des textes de loi, études de cas terrain sur pratiques locales de GRN.</p> <p>1.3 Invitation d'institutions nationales (DNCN, AN) pour visites sur le terrain.</p> <p>1.4 Mise en place du comité de suivi des recommandations de l'atelier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disposer des informations nécessaires suivant le cas. • Pré-identifier les forces et les faiblesses suivant les cas. • Comprendre les réalités et les écarts entre pratiques et les textes de loi. • Assurer le suivi des résolutions et recommandations ateliers. 	<p>Membres GDRN5.</p> <p>Membres GDRN5 et consultants externes.</p> <p>Membres GDRN5.</p> <p>Membres GDRN5, députés, et partenaires.</p>
<p>2. Le Projet de loi portant charte pastorale au Mali</p> <p>2.1 Formation sur le pastoralisme.</p> <p>2.2 Organisation ateliers d'analyse des textes de GRN et de la charte pastorale.</p> <p>2.3 Publication et diffusion rapports et actes des ateliers d'analyse.</p> <p>2.4 Identification alliés stratégiques (députés, membres gouvernement, OI, chefs de services techniques,...).</p> <p>2.5 Etude sur les mécanismes de formulation des politiques au Mali.</p> <p>2.6 Organisation réunions périodiques du comité suivi des recommandations de l'atelier d'analyse.</p> <p>2.7 Formulation et diffusion des propositions d'amendement de la loi auprès des alliés.</p> <p>2.8 Organisation et animation conférences et débats et échanges avec commissions de l'AN et les alliés stratégiques.</p> <p>2.9 Organisation atelier d'élaboration de propositions de décret d'application de la pastorale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comprendre la logique et la dynamique du système pastoral au Sahel. • Identifier les forces et faiblesses des textes. • Informer les acteurs sur les résultats des ateliers. • Cibler les niveaux d'influence des décisions. • Permettre aux membres du Réseau de comprendre les mécanismes de formulation des politiques pour mieux se positionner dans leurs activités de lobbying. • Mettre au point l'état d'avancement du suivi : problèmes de blocages et des propositions à donner pour la suite du processus. • Informer les alliés des propositions • Expliquer et justifier les arguments proposés et outiller les députés. • Contribuer à l'élaboration du décret d'application adapté. 	<p>Partenaires PGCRN, consultant externe.</p> <p>Membres GDRN5, consultants et partenaires.</p> <p>Membres GDRN5.</p> <p>Membres GDRN5.</p> <p>Membres GDRN5, consultant externe, et PGCRN.</p> <p>Membres GDRN5, Députés et partenaires.</p> <p>Membres GDRN5.</p> <p>Membres GDRN5, députés comité suivi et partenaires.</p> <p>Membres GDRN5, DRAER/Mopti, services techniques et organisations socio- professionnelles.</p>

Des principes clés pour mieux influencer les politiques

L'expérience du Réseau révèle qu'il n'y a pas de formule consacrée pour influencer des politiques en matière de gestion des ressources naturelles. L'essentiel étant d'observer un certain nombre de principes et d'opportunités qui doivent guider la démarche stratégique tant en amont qu'en aval du processus d'élaboration et d'adoption du projet de textes ou de politiques.

En amont du processus

Il s'agit des étapes portant sur l'élaboration du projet de loi par les services techniques centraux et le cabinet du département ministériel concerné jusqu'à son adoption par le Conseil des Ministres. Il est très difficile (même pour l'AN) de changer les projets de loi une fois qu'ils sont adoptés par le Conseil des Ministres dans la mesure où les députés ne sont pas bien outillés pour les analyser. Voici quelques enseignements de notre expérience pour mieux influencer le processus en amont:

- Rechercher, identifier et **développer des alliances** avec les cabinets des ministères, des institutions nationales et internationales et exploiter les canaux d'information auprès d'eux sur les textes et politiques en cours d'élaboration ou de traitement. Il importe aussi de nouer des alliances avec certaines institutions républicaines (CESC, HCC, etc.) parce qu'elles sont consultées pour la plupart sur les politiques et les textes législatifs.
- **Faciliter et promouvoir les échanges et les concertations** avec les acteurs tant à la base (communautés rurales) qu'avec les décideurs (institutions nationales) pour comprendre les préoccupations de part et d'autre. Il est important aussi de développer des synergies avec des intervenants externes (ONG, OI) engagés dans l'appui à la GRN.
- Disposer d'une bonne **stratégie de communication** afin de susciter et d'alimenter des réflexions et débats à travers les journaux, les radios de proximité, la télé, les cassettes audio, etc. Préalablement, il est important de mener des **analyses sur les textes ou politiques** en cours d'élaboration et informer les décideurs (institutions nationales et républicaines) de vos préoccupations

- Mener périodiquement des évaluations sur les pratiques locales et l'application des textes de loi pour mettre en évidence les écarts et les contradictions et informer les décideurs.

En aval du processus

Il concerne le projet de loi adopté par le Conseil des Ministres jusqu'à sa promulgation par le Président de la République en passant par l'AN jusqu'à la mise en œuvre du texte de loi. Cette phase est délicate dans la mesure où lorsqu'un projet de loi est adopté par le Gouvernement en Conseil des Ministres, il est difficile de la changer (comme cela a été le cas pour le Réseau). En outre, en terme de temps et de ressources (humaines, matérielles), le processus est assez long et coûteux. Ainsi donc, la démarche stratégique d'une organisation de la société civile telle une ONG peut consister à :

- **Bien cibler le groupe à influencer** pour éviter de disperser ses efforts et au besoin faire visiter le terrain aux responsables (membres du gouvernement, députés, directeurs nationaux, bailleurs de fonds, etc.) afin qu'ils comprennent les écarts et les contradictions entre les pratiques locales et les textes.
- Bien se préparer et **avoir une bonne maîtrise du projet de textes à influencer** pour cela il est nécessaire de mener des études et des concertations sur le projet de texte en question en associant les acteurs concernés (groupes d'intérêt, villages, communes, etc.) pour comprendre leurs points de vue et leurs préoccupations.
- Elaborer et mettre en œuvre une **stratégie de communication** en utilisant tous les canaux d'information existantes (journaux, radios, télé, etc.) pour la diffusion des faiblesses des textes dans les langues courantes.
- **Renforcer les capacités des députés et des organisations de la société civile** pour leur permettre d'analyser les textes et de disposer d'arguments pour se défendre et organiser des ateliers-débats entre les élus parlementaires et les représentants des structures locales de GRN. De tels ateliers permettront à ceux qui subissent les conséquences des lois de confronter ceux qui ont voté les lois. De même, il faut aider et appuyer les députés à rédiger des propositions de loi parce que la loi leur reconnaît cette prérogative. Mais dans la plupart du temps ne disposant pas de compétence et de ressources humaines et financières, très peu de députés exploite cette opportunité. A l'occasion, susciter des réflexions avec les députés pour faire obligation au Gouvernement de faire accompagner les projets de lois par leurs projets de décrets d'application.
- Encourager le **suivi-évaluation des textes** en vigueur. La restitution de ces évaluations donnera l'occasion d'impliquer des acteurs nationaux dans la

Quelques conseils pratiques dans vos activités de lobbying !!!

1. Ce qu'il faut faire !

- Choisir des politiques ou des textes pertinents et d'actualité qui touchent la vie des citoyens.
- S'assurer d'une maîtrise parfaite du problème posé.
- Régler les questions internes à votre organisation: quelle vision a t on du problème? quelles sont nos ressources (humaines et financières) pour s'engager dans le processus jusqu'au bout.
- Mener des actions en coalition avec d'autres organismes travaillant dans le même sens afin de permettre un partage des ressources et du travail et donner plus de poids et de crédibilité aux positions élaborées.
- S'assurer du soutien du plus grand nombre de public à l'échelle locale ou nationale et développer des liens avec les médias afin de les utiliser à votre profit.
- Entretenir des relations durables et constructives avec le Gouvernement afin de mieux connaître ses procédures, ses positions et l'ampleur de l'appui qu'il a reçu du public. Si on veut travailler au changement à longs termes, il faut nécessairement envisager ces relations avec le Gouvernement dans le long terme.
- Mettre en place un système de suivi / évaluation des politiques afin de suivre leur évolution pour voir si celles-ci règlent le problème posé .
- Rester vigilant afin de saisir toutes les opportunités qui s'offrent.
- Entretenir des relations de partenariat nord-sud et sud-sud et une solidarité internationale pour une coalition plus grande et plus forte.

2. A quels niveaux faut-il intervenir ?

On peut distinguer trois niveaux d'intervention les plus pertinents qui vont de l'Assemblée Nationale aux populations avec un maillon faible constitué par le Gouvernement qui n'est en fait pas un interlocuteur direct de la société civile.

- *Au niveau de l'Assemblée Nationale* : L'article 75 de la constitution du 12 février 1992 stipule que l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée Nationale. En d'autres termes, des députés peuvent prendre l'initiative de faire une loi, la seule contrainte étant que la loi en question n'ai pas d'incidence sur le budget d'Etat. Ce créneau peut donc être utilisé par les OSC et autres organisations pour initier et faire adopter soit des lois innovatrices, soit des lois correctives qui n'ont pas d'incidence budgétaire sur la base d'argumentaires qu'elles aideraient à élaborer et qui montreraient les méfaits de l'application de la loi votée. Ainsi, les groupes d'ONG peuvent faire du lobby auprès des députés de leurs circonscriptions respectives par rapport à des projets de loi sur lesquels ils n'ont pas été consultés et qui ne prennent pas en compte les préoccupations des populations qu'ils appuient.
- *Au niveau du Gouvernement* : A ce niveau le maillon le plus efficace se trouve au niveau des Directions Nationales et des Services rattachés avec lesquels les OSC ou groupes d'ONG devraient entretenir de bons et durables rapports. Ils devraient y entretenir des réseaux d'information leur permettant d'être au courant des initiatives prises à ces différents niveaux en matière de textes législatifs ou réglementaires. Dès lors, l'OSC peut procéder à l'analyse du texte en question et faire part des préoccupations.
- *Au niveau des collectivités territoriales* : A ses différents niveaux (régions, cercles, communes, villages, etc.) se fait l'application des lois, l'élaboration et la mise en œuvre des règlements d'application (conventions locales, arrêtés et décisions). En consultant et facilitant des échanges à ces différents niveaux, es OSC peuvent devenir des partenaires fiables et légitimes pour mieux s'assumer dans le processus de lobbying.

3. Ce qu'il faut éviter !

- les activités de lobby doivent être menées par les organisations populaires elles-mêmes et non pas par des "lobbyistes" recrutés ne bénéficiant pas de légitimité et de mandat direct du groupe concerné ;
- Ne jamais avoir recours à l'argent ou à des arguments du genre pour appuyer ses projets.
- Ne pas "avancer seul" sur des questions, si un public important ne souscrit pas à vos positions.

réflexion et d'apprécier le degré auquel le texte parvient à résoudre le problème pour lequel il a été élaboré. A travers ses relations avec les institutions républicaines et les départements ministériels, soulever la problématique du suivi-évaluation des politiques et des textes actuels pour qu'il soit institué.

Conclusion

6

L'expérience du Réseau en matière d'influence des textes et des politiques enseigne que les défis à relever sont de taille et complexes eu égard à certains constats.

Tout d'abord, le dispositif institutionnel et politique ne permet une bonne participation des populations aux réflexions pour la formulation des textes et des politiques. Ensuite la faible capacité d'organisation et de négociation des organisations de la société civile (OSC) pour influencer les politiques et les textes ne leur permet pas d'utiliser pleinement leur droit d'agir. Une participation de qualité de la société civile au processus demande que tous les acteurs soient au même niveau d'appropriation, de même qu'elle requiert du temps, des ressources et une bonne capacité de dialogue.

En outre, compte tenu de certains facteurs qui caractérisent les ressources naturelles (instabilité, incertitude et imprévisibilité), et des rapports et jeux d'intérêts entre différents acteurs (pasteurs/agriculteurs par exemple), il est difficile voire impossible d'intégrer les préoccupations de toutes populations dans un seul code. L'expérience malienne en matière de GRN, montre qu'un "code" ou une "loi" peut difficilement être légitime pour s'appliquer à l'ensemble d'un pays qui connaît une forte diversité ethnique, de culture et des ressources naturelles.

Dès lors, le principal défi à relever consiste à concilier la nécessité de la participation avec cette réalité. Il apparaît que la participation au niveau national est surtout nécessaire dans le cadre de l'élaboration des codes ; tandis que la formulation des lois d'orientation demanderont moins de participation au niveau national, mais nécessiteront des processus de concertation au niveau local (région, cercle, commune, village, etc.).

Relever le défi du renforcement des capacités de la société civile

Les organisations de la société civile ont pour avantage l'implication des différents acteurs. Généralement, elles ont pour inconvénient de manquer de technicité pour s'assumer vis à vis du décideur. Aussi, leur fonctionnement est marqué par un

déficit de transparence et elles souffrent de l'analphabétisme de la population, de la faiblesse de ses moyens et de l'exclusion de certaines couches sociales (femmes, jeunes, castes).

L'expérience du Réseau amène à des interrogations sur les capacités effectives de la société civile malienne à influencer les politiques et les textes. Qui sont ces organisations, comment sont-elles perçues par les populations, peuvent-elles disposer d'un droit d'agir, quelles compétences doivent être renforcées pour qu'elles parviennent à influencer les politiques ?

Les actions futures du Réseau viseront à répondre à ses questions.

Les actions à entreprendre sur la base des expériences actuelles

Loin de se substituer aux communautés rurales et aux OSC dans l'influence des politiques, il est du rôle et du devoir des ONG tel un Réseau de les stimuler et de les accompagner dans le processus. C'est à ce titre que dans le cadre de la continuité de ses activités, le Réseau GDRN5 a déterminé des chantiers prioritaires à court et à moyen terme.

Ainsi le Réseau poursuivra la formation de ses membres pour renforcer leurs capacités d'appui aux collectivités territoriales, aux communautés villageoises et aux associations dans les domaines de la prévention, de la gestion des conflits liés à la GRN ainsi qu'au renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des organisations de la société civile. Parallèlement, les actions seront menées par le Réseau pour renforcer le processus de suivi de la charte pastorale notamment sa vulgarisation en langues locales et le suivi de l'élaboration de son décret d'application auquel il a participé.

Le Réseau mettra un accent particulier sur renforcement des alliances stratégiques. Il faut rappeler que durant les deux dernières années, le Réseau a développé des alliances au niveau des institutions républicaines (l'AN) et des structures nationales (DNCN, DNAER, DGRC). Outre de nouvelles alliances au niveau des institutions républicaines telles le HCC, le CES, le Réseau renforcera ses relations avec l'AN²¹ pour initier et faire adopter des lois. Des actions de coalition se poursuivront avec d'autres organismes travaillant dans le même sens afin de permettre un partage des ressources et donner plus de poids et de crédibilité aux positions élaborées. A ce titre, dans le cadre de son projet d'influence des politiques en matière de gestion

21. L'article 75 de la constitution du 12 février 1992 stipule que l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée Nationale. En d'autres termes, des députés peuvent prendre l'initiative de faire une loi, la seule contrainte étant que la loi en question n'ai pas d'incidence sur le budget d'Etat. Ce créneau peut donc être utilisé par les ONG et autres organisations pour faire le "lobby" tant au niveau local que national.

des ressources naturelles au Mali,²² le Réseau a développé des liens assez étroits avec certaines ONG dont Inter-coopération et la SNV respectivement dans les régions de Sikasso et Koulikoro. Sur la même lancée, le Réseau identifiera dans d'autres régions des alliées solides qui ont des objectifs pertinents d'appui à la gestion durable des ressources naturelles.

Le Réseau appuiera également l'évaluation de l'application des textes de lois de GRN auprès du monde rural. A ce titre les études et enquêtes ont été faites dans les régions de Mopti, Sikasso et Koulikoro. Les résultats de ces études et enquêtes ont déjà fait l'objet d'ateliers régionaux suivis d'un atelier national dont les recommandations vont être traduites en actions à mener par le Réseau et ses alliés. Avec des partenaires comme le PRGRN et tous les acteurs concernés, le Réseau poursuivra le partage des expériences en vue d'une gestion conjointe et partagée des ressources naturelles.

Le développement des relations durables et constructives avec le Gouvernement afin de mieux connaître ses procédures et prises de positions est une condition pour réussir. Dès lors, le Réseau entretiendra des réseaux d'information lui permettant d'être informé sur les initiatives prises aux différents niveaux en matière de textes législatifs ou réglementaires. Ceci permettra au Réseau de devenir un véritable partenaire de l'Etat. Par ailleurs, le Réseau poursuivra son initiative consistant à inviter les décideurs (élus, directeurs nationaux, etc.) sur le terrain pour constater par eux –même les réalités et tirer les leçons et enseignements auprès des populations et des ONG.

Toutes ces activités seront sous tendues par la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de communication qui utilisera de manière optimale les moyens médiatiques (radios, télé, journaux, etc.). Le Réseau a renforcé et développé de nombreuses alliances stratégiques au niveau national et international. Ceci lui a permis non seulement d'étendre sa zone d'influence à l'échelle nationale et de disposer d'une bonne coalition pour influencer effectivement le projet de charte pastorale. Il est devenu partie prenante de la mise en œuvre de plusieurs programmes nationaux, régionaux et internationaux.²³

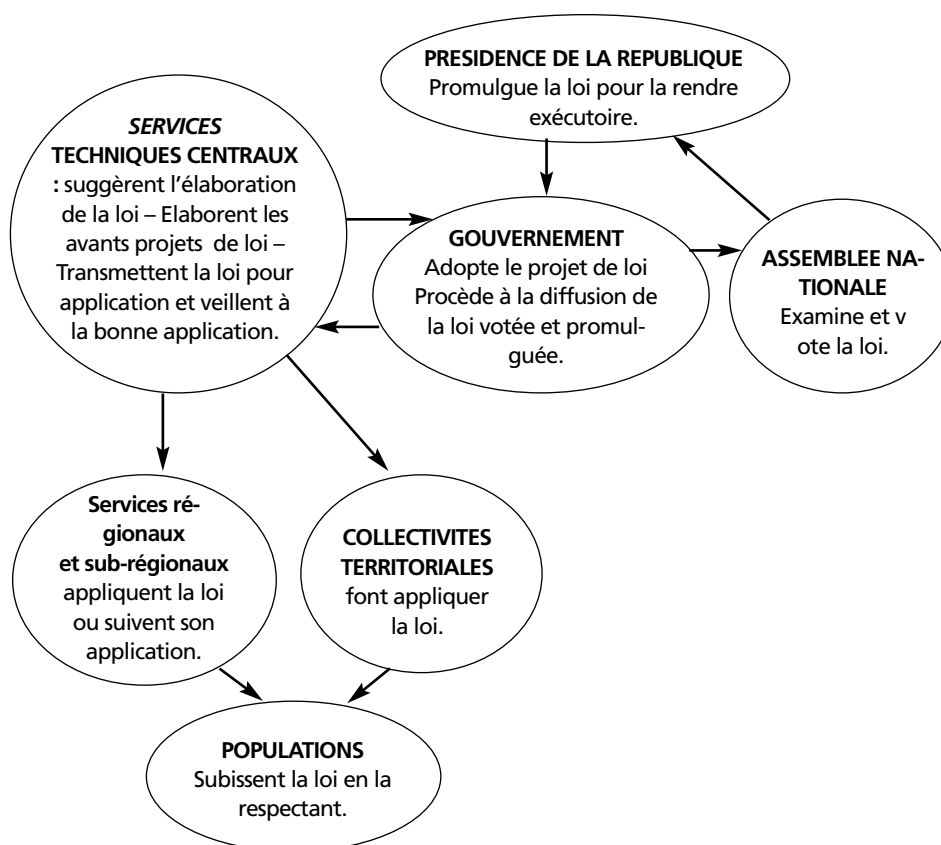
22. Appuyé par OMAES/PRSC.

23. On peut citer entre autres : le Programme de renforcement de la Société Civile au Mali (USAID/OMAES) ; le Programme Régional de Gestion Conjointe des Ressources Naturelles (IIED/SOS Sahel GB), le Programme de Développement du Sahel (FEM /FIDA) ; le Programme de Conservation de la Biodiversité dans la Gourma (Banque mondiale) ; le Programme "Réussir la Décentralisation" (IIED/Sahel) etc.

Annexe 1 : La procédure classique de formulation des textes de loi

Le processus d'élaboration et adoption d'un projet de loi

L'initiative d'élaboration des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée Nationale (Article 75 de la Constitution du 25 février 1992). La procédure d'élaboration et d'adoption des projets de loi peut se résumer dans le schéma ci-après :



Comme on peut le constater sur le schéma ci-dessus, l'initiative des lois part en général du Gouvernement à travers ces directions centrales ou au niveau des Cabinets ministériels. Mais l'adoption d'un projet de loi est un long processus où plusieurs acteurs interviennent à différents niveaux.

Au compte du Gouvernement : en général, l'avant projet de loi est élaboré par les services centraux à la suite de constat de lacunes ou de vide juridique. Une étude de données disponibles peut être faite avec des propositions d'hypothèse de solutions. Une collecte d'informations complémentaires peut s'en suivre en cas de nécessité. Par la suite une synthèse de toutes ces informations est faite afin de présenter une première monture du projet de loi à la direction nationale concernée. Cette première monture est ensuite envoyée au Cabinet du Ministère concerné où elle fait l'objet d'analyse et de concertation entre les conseillers techniques et les cadres de la direction en question par rapport à la conformité avec la politique nationale en la matière. Ensuite le projet de loi est commis au Secrétariat Général du Gouvernement qui organise des rencontres interministérielles regroupant les Secrétaires Généraux et les Conseillers Techniques des départements concernés avant de l'envoyer à travers une communication écrite au Conseil des Ministres pour adoption. Le Secrétariat Général du Gouvernement peut requérir l'avis du Conseil Economique, Social et Culturel avant la mouture finale du projet de Loi. La Cour Constitutionnelle doit aussi être consultée obligatoirement pour les lois organiques.

Par ailleurs, l'ordonnance est un acte pris par le Gouvernement dans des matières normalement du domaine de la loi, avec l'autorisation de l'Assemblée Nationale. La loi d'autorisation bénéficie au Gouvernement qui en fait la demande pour l'exécution de son programme. Elle doit préciser les délais et les matières législatives dans lesquelles le Gouvernement est autorisé à prendre les ordonnances. Les Ordonnances entrent en vigueur dès leurs publications, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée Nationale avant la date fixée par la loi. Les ordonnances sont prises par le Président de la République et ratifiées par l'Assemblée Nationale.

Au compte de l'Assemblée Nationale : Une fois le projet de loi adopté par le Conseil des Ministres, il est transmis à l'Assemblée Nationale pour être voté en loi. A ce niveau, après réception et enregistrement au bureau de l'Assemblée Nationale, la Conférence des Présidents procède à la diffusion et à la transmission des projets de loi aux commissions spécialisées. Elle établit aussi le programme de travail de l'Assemblée qui est communiqué au Gouvernement. Ainsi les projets de loi portant sur la gestion des ressources naturelles se retrouvent au niveau de la commission Développement Rural et Environnement. A ce niveau la commission s'organise de façon à rechercher et avoir toutes les informations complémentaires

pour comprendre l'esprit de la loi et en identifier les lacunes possibles (comme cela a été le cas pour le Réseau GDRN5). A cet effet elle rencontre les représentants des institutions étatiques, non étatiques, de groupes d'acteurs, et des personnes ressources pouvant être concernés par la mise en application de la future loi. Cette série de rencontres est bouclée par celle avec le Ministre en charge de la question à qui on fait part des préoccupations des différents groupes d'acteurs. Tout cela se termine par une réunion de la commission afin de retenir les amendements définitifs et les recommandations éventuelles à faire dans un rapport destiné à la plénière. Enfin la loi est présentée en plénière avec le rapport de la commission en présence du Ministre concerné qui en donne les motivations et les dispositions avant de demander aux députés de l'adopter. Après discussion, elle est votée soit en l'état, soit avec amendement, soit rejetée. L'adoption se fait par vote à la majorité simple.

Au compte de la Présidence de la République : La loi ainsi votée est transmise à la Présidence de la République pour sa promulgation. La promulgation est l'acte par lequel le Président de la République constate l'existence de la loi et la rend exécutoire. En principe, les lois doivent faire l'objet de contrôle de conformité à la constitution avant leur promulgation (loi organique). Après cette formalité, le Président de la République renvoie la loi au Gouvernement pour sa publication et son application. La publication est l'acte par lequel la loi est portée à la connaissance des populations. Cela se fait d'abord par son insertion au journal officiel, ensuite par sa ventilation et diffusion par les services techniques au niveau des collectivités territoriales et des populations. Ensuite les textes d'application (Décret, Arrêtés) sont élaborés et soumis au Conseil des Ministres (cas des Décrets pris en Conseil des Ministres) pour leur approbation.

Elaboration et adoption d'une proposition de loi

Lorsque l'initiative de la loi provient de l'Assemblée Nationale, elle port le nom de proposition de loi. Lorsqu'un ou plusieurs députés prennent l'initiative de faire une loi suite à des constats et enquêtes, on parle de proposition de loi. Cette proposition de loi pour être recevable ne doit pas avoir d'incidence budgétaire étant donné que l'Assemblée Nationale ne gère pas le budget d'Etat. Ainsi lorsque la loi est régulièrement initiée, elle est reçue, enregistrée par le bureau de l'Assemblée Nationale qui la met à la disposition de la Conférence des Présidents pour être transmise à la commission concernée. A partir de ce moment, la proposition de loi suit le même parcours que le projet de loi c'est-à-dire consultation – vote – promulgation – publication – diffusion et application.

Procédure d'élaboration des textes réglementaires

Les textes réglementaires sont ceux qui édictent des règles qui s'adressent à une ou plusieurs personnes désignées de façon abstraite. Ils ont un caractère de généralité

parce qu'ils établissent des règles qui s'imposent à un nombre important de personnes ou d'institutions, ils ont aussi un caractère de permanence car ils sont valables tant qu'ils n'ont pas été abrogés. Ils répondent soit à une demande émanant des différents groupes d'acteurs, soit à des nécessités sociales ressenties par l'administration au contact des réalités, soit à un besoin d'agir sur un domaine en vue d'atteindre des objectifs.

Il existe deux sortes de règlements : les règlements autonomes et les règlements d'application.

Les règlements autonomes : sont pris spontanément par le Gouvernement dans les matières autres que celles réservées à la loi ;

Les règlements d'application : sont pris pour préciser les dispositions de la loi et en fixer les modalités d'application (Décret²⁴ et Arrêté²⁵ et décision²⁶ d'application).

L'élaboration des textes réglementaires conformément à la procédure administrative non contentieuse est assujettie à des formalités qui ont généralement pour but de démocratiser les décisions et de mieux les faire accepter par les populations concernées.

Ainsi la loi peut prévoir que l'administration avant de prendre certaines décisions, prenne l'avis de certains organes qui portent des appellations comme conseils, comité, commission, syndicat, groupe professionnel, etc. Trois types d'avis peuvent être requis en vue de prendre une décision :

L'avis facultatif lorsque spontanément l'administration demande le point de vue des administrés sur une question précise sans qu'aucun texte lui impose ou prévoit une telle obligation. Un tel avis ne lie pas l'administration ;

L'avis conforme est celui qui est prévu dans un texte tout en laissant à l'autorité administrative la liberté de décider librement en dernier ressort ;

24. Le Décret est l'acte réglementaire pris par le Président de la République ou le Premier Ministre. Il est parmi les actes réglementaires les plus importants. Il est généralement pris pour gérer des sujets importants, pour nommer des fonctionnaires aux hautes fonctions de l'Etat, ou pour fixer les modalités d'application de certaines lois.

25. L'Arrêté est la décision exécutoire prise par un Ministre quand c'est un Arrêté ministériel et par plusieurs Ministres quand c'est sur Arrêté interministériel. Par ordre d'importance, il vient après le Décret dans les actes réglementaires. C'est l'expression du pouvoir réglementaire qui permet aux Ministres de prendre les dispositions pour l'organisation et le fonctionnement des services placés sous leurs autorités. Les Haut-Commissaires, les Présidents d'Assemblée régionaux, les Présidents de Conseil de cercle et les Maires sont aussi investis d'un pouvoir réglementaire qui les permet de statuer par Arrêté.

26. La Décision : dans le cadre des matières relevant de leurs compétences, diverses autorités administratives prennent des décisions. La hiérarchie des décisions dépend de celle de leurs auteurs. Ainsi une décision prise par un Ministre l'emporte sur celle prise par un Haut-Commissaire.

L'avis obligatoire lorsque l'administration est obligée de solliciter l'avis et non de le suivre. L'absence de cet avis peut entraîner la nudité de l'acte pris.

Les consultations faites pour acquérir ces différents avis peuvent favoriser certains groupes de pression particulièrement dynamiques. Mais ces consultations peuvent dans certains cas avoir pour conséquence soit de situer les responsabilités par rapport à la décision prise, soit d'alourdir le processus décisionnel voire aboutir à l'impossibilité de prendre les décisions.

Sitôt que l'acte administratif est pris, l'administration est tenue de s'y conformer. Par contre lorsque l'acte administratif s'adresse à des particuliers, avant de l'appliquer, l'administration est tenue d'en faire la publicité c'est-à-dire la publication et la notification.

Les principaux acteurs impliqués dans l'élaboration, l'adoption et l'application des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources naturelles

Les activités de gestion des ressources naturelles ont été menées au Mali de manière sectorielle et limitative jusqu'en 1992, année à laquelle le Sommet Mondial de l'Environnement et le développement durable a eu lieu à Rio de Janeiro. Depuis lors les questions environnementales ont pris de plus en plus de l'importance entraînant du coup la mise en place d'un cadre institutionnel pour leur gestion. Aussi, les principaux acteurs impliqués sont les suivants :

- les députés de l'Assemblée Nationale qui votent les lois après étude et consultation des groupes d'acteurs concernés ;
- les conseillers généraux du Haut Conseil des collectivités²⁶ qui doit donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional et spécifiquement sur les questions environnementales ;
- les conseillers du Conseil Economique, Social et Culturel qui ont compétence sur tous les aspects du développement économique, social et culturel. Le Conseil Economique, Social et Culturel est consulté obligatoirement sur toute disposition législative à caractère social ;
- les techniciens des différents départements ministériels et des directions nationales qui sont bien souvent les initiateurs et les maîtres d'œuvre des différents textes ;

26. En fin de premier trimestre 02, le Haut Conseil des Collectivités n'était pas encore opérationnel au Mali.

Les magistrats du pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire intervient à travers deux grands juridictions. La Cour Constitutionnelle pour apprécier la conformité des différents textes à la constitution de la république quand il s'agit de loi constitutionnelle ou de loi organique. La Cour Suprême qui apprécie la conformité de fond et de forme par rapport à la loi des textes administratifs pris surtout au niveau de sa section administrative, mais aussi des jugements rendus par les tribunaux administratifs.

Références bibliographiques

1. Divers rapports du Réseau GDRN5

Cissé, M. Doumbia, I. (2002) : *Evaluation de l'application des textes de loi de GRN auprès du monde rural*. Réseau GDRN5, Mopti.

Gubbels, P., Konaté, A. B., Bocoum, A., Allen, M. (1998) : *Auto-évaluation assistée du Réseau GDRN5*. GDRN5, Mopti.

Haidara, Y., Bocoum, A., Konaté, A.B. (2002) : *Rapport d'Auto-Evaluation du Réseau GDRN5 98/2001*. GDRN5, Mopti.

GDRN5 (2000): *Atelier d'Analyse du projet de loi portant charte pastorale en République du Mali*. Rapport Final.

Konaté A B (1992): Les institutions traditionnelles de police environnementale "les Alamodiou" dans le Cercle de Bankass, PPE-B/SOS Sahel GB.

2. Publications

Hesse, C. (2001): Gestion des parcours: qui en est responsable et qui y a droit? dans *Elevage et gestion de parcours au Sahel, implications pour le développement*. Ed. Tielkes, E., Schlecht, E. et Hiernaux, P. Verlag Grauer, Beureu-Stuttgart.

Thébaud, B., Grell, H., Miehe, S. (1995) : *Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le Nord du Sénégal*. IIED, Dossier No 55.

3. Autres rapports et textes

Plan National d'Action Environnementale et Programmes d'Actions Nationaux de la Convention Contre la Désertification (PNAE /PAN-CID), ME, Mai 1999.

Touré, M.D., Kanouté, A., Sangaré, I. (1993) : *Analyse institutionnelle et de prise de responsabilité par les associations paysannes (traditionnelles) de gestion décentralisée des ressources naturelles*. CARE-Mali.

Winter M : La formulation des politiques en matière de gestion des ressources naturelles. PRGCRN (GDRN5-SOS Sahel GB-IIED), Nov 2000.

Réseau GDRN5 et Hesse, C. (2000) : Pour une analyse critique des dispositifs du projet de loi portant Charte Pastorale.

Loi 68-8/AN-RM portant gestion des ressources forestières.

Loi 86-42/AN-RM portant code forestier.

Rapport détaillé de l'analyse du projet de la Charte Pastorale GDRN5 (2000).